

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



TESIS DOCTORAL

**La instucionalización de la seguridad ciudadana en la
Comunidad de Madrid**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José María Rodríguez Montoya

Directores

Gema Pastor Albadalejo
José Manuel Ruano de la Fuente

Madrid, 2018



La Institucionalización de la Seguridad Ciudadana en la Comunidad de Madrid

Autor: José María Rodríguez Montoya

**Directores: Gema Pastor Albaladejo
y José Manuel Ruano de la Fuente**

Tesis doctoral

Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Ciencia Política y de la Administración II
Curso 2015-2016



La Institucionalización de la Seguridad Ciudadana en la Comunidad de Madrid

José María Rodríguez Montoya

Índice

Índice de Tablas y Gráficos	7
Relación de Abreviaturas	11
Agradecimientos.....	13
Resumen.....	15
Abstract.....	19
 Capítulo 1.- Introducción. Propuesta conceptual, analítica y metodológica.....	25
1.1.- Justificación y oportunidad de la tesis doctoral	29
1.2.- Objeto de estudio y objetivos de investigación	36
1.3.- Hipótesis de estudio	37
1.3.1.- Hipótesis sobre el proceso de institucionalización	38
1.3.2.- Hipótesis sobre los niveles gubernamentales	38
1.3.3.- Hipótesis sobre la influencia del mesogobierno	39
1.4.- Metodología y técnicas de investigación	39
1.4.1.- El estudio de caso	40
1.4.2. Técnicas de recogida y análisis de datos.....	42
1.4.2.1.- Técnicas documentales	43
1.4.2.2.- Técnicas cualitativas: la entrevista.....	48
1.5. Estructura y contenidos generales.....	49
 Capítulo 2.- Marco conceptual y teórico de la investigación	55
2.1.- El marco conceptual de la seguridad ciudadana	56
2.1.1.- El concepto jurídico de seguridad ciudadana.....	57
2.1.1.1.- La definición jurídica de orden público	57
a) El concepto factual de orden público	58
b) El concepto jurídico de orden público	60
2.1.1.2.- La definición jurídica de seguridad pública.....	63
2.1.1.3.- La definición jurídica de la seguridad ciudadana.....	65
2.1.1.4.- Análisis comparado de los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana.....	67
2.1.2.- El concepto sociopolítico de seguridad ciudadana.....	70
2.1.2.1.- Las dimensiones de la seguridad ciudadana	71

a) La dimensión institucional de la seguridad ciudadana.....	71
b) La dimensión procesal de la seguridad ciudadana.....	81
c) La dimensión sistémica de la seguridad ciudadana	88
2.2. El Nuevo Institucionalismo y las instituciones de seguridad ciudadana	94
2.2.1.- Origen del Nuevo Institucionalismo.....	95
2.2.2.- Elementos básicos del Nuevo Institucionalismo.....	96
2.2.3.- Los enfoques del Nuevo Institucionalismo	97
2.2.3.1.- El Nuevo Institucionalismo Normativo	99
2.2.3.2.- El Nuevo Institucionalismo Histórico	100
2.2.3.3.- El Nuevo Institucionalismo Sociológico.....	102
2.2.4.- La aportación del Nuevo Institucionalismo al estudio de las instituciones de seguridad ciudadana	105
2.2.4.1.- El concepto de institución en el enfoque neoinstitucional.....	105
2.2.4.2.- El aporte neoinstitucionalista al estudio de las instituciones de seguridad ciudadana	108

Capítulo 3.- Antecedentes remotos de las instituciones de seguridad en España113

3.1.- La seguridad en la Antigüedad Clásica	116
3.2.- La seguridad medieval (del siglo V hasta el siglo XV)	117
3.2.1.- El feudalismo.....	117
3.2.2.- La poliarquía medieval.....	119
3.2.3.- Las hermandades.....	122
3.3.- La seguridad en la Monarquía Hispánica (siglos XVI y XVII)	124
3.3.1.- La Santa Hermandad	124
3.3.2.- El entorno urbano	125
3.4.- Las reformas ilustradas de la seguridad (Siglo XVIII)	128
3.4.1.- Concentración funcional y fuerza militar	128
3.4.2.- La seguridad tras el Motín de Esquilache	129
3.5.- La Guerra de la Independencia (1808-1814)	133
3.5.1.- El bando gubernamental de José I (1808-1814)	134
3.5.2.- El bando de las Cortes de Cádiz (1808-1804)	134
3.6.- El Reinado de Fernando VII (1814-1833)	137

Capítulo 4.- Las instituciones de seguridad españolas en el Estado Liberal (1840-1975).....143

4.1.- El concepto de seguridad en el Estado liberal	144
4.2.- La seguridad al inicio del Estado liberal en España (1833-1840).....	146

4.3.- El origen del modelo institucional liberal de seguridad (1840-1844)	150
4.3.1.- El Cuerpo de Protección y Seguridad	151
4.3.2.- La Guardia Civil	153
4.4.- Las instituciones de seguridad desde la Restauración a la Guerra Civil (1875-1939)	157
4.4.1.- La evolución de la policía gubernativa	157
4.4.2.- La creciente militarización del sistema de seguridad	160
4.4.3.- Las instituciones de seguridad en la Segunda República (1931-1939)	162
4.5.- Las instituciones de seguridad en el Franquismo (1939-1975)	164
4.5.1.- La Policía gubernativa	165
4.5.2.- La Guardia Civil	167
4.5.3.- El sistema de seguridad a finales del Franquismo	168

Capítulo 5.- Las instituciones de seguridad españolas en el Estado social y democrático de derecho (1976-2015).....173

5.1.- El concepto de seguridad en el Estado social	174
5.2.- Las instituciones de seguridad al inicio de la transición política española (1976-1978)	178
5.3.- Las instituciones de seguridad (1978-2015)	182
5.3.1.- Las instituciones de seguridad en la CE de 1978	182
5.3.2.- El proceso de institucionalización del sistema de seguridad tras la CE	185
5.3.2.1- El proceso de reconceptualización de las instituciones de seguridad	185
a) La desmilitarización	185
b) La misión del sistema institucional de seguridad.....	186
c) La función pública policial	187
5.3.2.2- El proceso de descentralización del sistema de seguridad	190
5.4.- El sistema institucional de seguridad actual en España.....	194
5.4.1.- Las competencias en materia de seguridad.....	194
5.4.2.- El sistema estatal de seguridad	197
5.4.2.1- Órganos superiores y directivos.....	197
5.4.2.2- El Cuerpo Nacional de Policía	198
5.4.2.3- La Guardia Civil	203
5.4.3.- El sistema autonómico de seguridad	207
5.4.3.1- Órganos de mando y administrativos.....	207
5.4.3.2- Las policías autonómicas.....	209
a) La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra	210
b) La Ertzaintza.....	213

c) La Policía Foral.....	215
d) El Cuerpo General de la Policía Canaria.....	218
5.4.4.- El sistema local de seguridad	220
5.4.5.- El sistema de coordinación intergubernamental	223
Capítulo 6.- El proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid (1983-2015).....	229
6.1.-Etapa 1983-1986. La transición de la seguridad al modelo democrático	230
6.1.1.- El nivel gubernamental estatal.....	231
6.1.1.1.- El Delegado del Gobierno.....	232
6.1.1.2.- La Policía gubernativa	234
6.1.1.3.- La Guardia Civil	236
6.1.2.- El nivel gubernamental autonómico	238
6.1.3.- El nivel gubernamental local	242
6.1.3.1.- El nivel gubernamental local en la CM	242
6.1.3.2.- El Ayuntamiento de Madrid.....	245
6.2.- Etapa 1986-2004. La consolidación del sistema de seguridad ciudadana	248
6.2.1.- El nivel gubernamental estatal.....	250
6.2.1.1.- El nuevo marco regulador de las FCS en el nivel gubernamental estatal.....	250
6.2.1.2.- El Cuerpo Nacional de Policía	254
6.2.1.3.- La Guardia Civil	257
6.2.2.- El nivel gubernamental autonómico	259
6.2.2.1.- El nuevo marco regulador de las FCS en el nivel gubernamental autonómico.....	259
6.2.2.2.- El sistema de coordinación de la policía local de la CM de 1992	260
6.2.2.3.- El modelo organizativo de la CM en materia de seguridad.....	264
6.2.2.4.- El Centro Autonómico de Formación de Policías Locales	267
6.2.3.- El nivel gubernamental local.....	270
6.2.3.1.- El nuevo marco regulador de las FCS el nivel gubernamental local.....	270
6.2.3.2.- La consolidación de las policías locales.....	271
6.2.3.3.- La evolución del sindicalismo en la policía local.....	274
6.3.- Etapa 2004-2015. Potenciación del nivel local en el sistema de seguridad ciudadana.....	277
6.3.1.- El nivel gubernamental estatal	278
6.3.2.- El nivel gubernamental autonómico	280
6.3.2.1.- El Programa de Seguridad de la CM.....	280

6.3.2.2.- La evolución de la estructura administrativa	283
6.3.2.3.- La Academia de Policía Local.....	291
6.3.3.- El nivel gubernamental local.....	294
6.3.3.1.- La consolidación de la seguridad local.....	294
6.3.3.2.- El Programa de Seguridad de la CM en el nivel local.....	295
6.3.3.3.- El Ayuntamiento de Madrid	298

Capítulo 7.- El sistema institucional actual de seguridad ciudadana de la CM (2015).....305

7.1.- Rasgos institucionales político-administrativos de la CM.....	306
7.2.- El sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM	308
7.2.1.- La organización del sistema institucional de seguridad ciudadana en la CM	308
7.2.2.- Los órganos estatales del sistema de seguridad ciudadana de la CM	310
7.2.2.1.- El Delegado del Gobierno en la CM.....	311
7.2.2.2.- Los órganos territoriales de las FCSE en la CM.....	313
a) La Jefatura Superior de Policía de Madrid	314
b) La Zona de la Guardia Civil de Madrid	318
7.2.3.- Los órganos autonómicos del sistema de seguridad ciudadana de la CM	323
7.2.3.1.- Los órganos superiores autonómicos en materia de seguridad	323
7.2.3.2.- Los órganos directivos autonómicos en materia de seguridad	324
7.2.3.3. Las unidades de las FCSE dependientes funcionalmente de la CM.....	326
a) La Unidad de Cooperación del CNP con la CM	326
b) La Compañía Especial de la Guardia Civil en la CM.....	327
7.2.4.- Los órganos locales del sistema de seguridad ciudadana de la CM	328
7.2.4.1.- Las peculiaridades del sistema de seguridad ciudadana en el ámbito local.....	328
7.2.4.2.- La estructura organizativa local en materia de seguridad	332
a) Los órganos superiores locales en materia de seguridad ciudadana	332
b) Los órganos directivos locales en materia de seguridad ciudadana.....	333
c) Las jefaturas de policía local y los cuerpos de policía local	333
7.2.4.3 El modelo de seguridad ciudadana de la ciudad de Madrid	339
7.2.5.- Las características de los órganos que integran el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM.....	344
7.2.5.1.- La titularidad	345
7.2.5.2.- La situación en la organización	346
7.2.5.3.- El ámbito territorial	347
7.2.5.4.- El tipo de actividad.....	347

7.2.5.5.- Los recursos humanos.....	349
7.2.6.- El sistema de coordinación interadministrativa de seguridad ciudadana en la CM.....	350
7.2.6.1.- La Comisión de Coordinación de Policías Locales.....	352
7.2.6.2.- La Junta Local de Seguridad	354
7.2.6.3.- Los Consejos de Seguridad Ciudadana.....	357
a) El Consejo Regional de Seguridad Ciudadana	357
b) Los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana.....	359
7.2.6.4.- Los convenios interadministrativos	361
a) Los convenios entre el Ministerio del Interior y la CM	361
b) Los convenios entre el Ministerio del Interior y los ayuntamientos	363
c) Los convenios entre la CM y los ayuntamientos.....	363
d) Los convenios entre ayuntamientos.....	364
Capítulo 8.- Conclusiones	367
8.1.- Balance sobre el análisis del sistema institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid	367
8.1.1.- La complejidad del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM	368
8.1.2.- Los órganos estatales del sistema de seguridad ciudadana de la CM	369
8.1.3.- Los órganos autonómicos del sistema de seguridad ciudadana de la CM	371
8.1.4.- Los órganos locales del sistema de seguridad ciudadana de la CM	373
8.1.5.- El sistema de coordinación intergubernamental	377
8.2.- Discusión de las hipótesis y aportaciones teóricas de estudio.....	380
8.2.1.- Hipótesis general.....	381
8.2.2.- Hipótesis sobre los órganos que integran el sistema institucional de seguridad de la CM.....	388
8.2.3.- Hipótesis sobre la influencia del mesogobierno	393
8.3.- Líneas futuras de investigación	397
Bibliografía	399

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

1.1.- Caracterización de la investigación según la tipología de casos de Coller	42
1.2.- Relación de entrevistas realizadas	48
1.3.- Guión de entrevista	49
1.4.- Estructura y contenidos generales	50
2.1.- Sujetos, contenido y función del orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana.....	69
2.2.- Dimensiones conceptuales de la seguridad ciudadana	70
2.3.- Tipología de modelos institucionales/organizativos de la seguridad ciudadana.....	75
2.4.- Tipología estructural de modelos institucionales de la seguridad ciudadana	79
2.5.- Caracterización del sistema institucional español de seguridad ciudadana	81
2.6.- Caracterización del control social que ejerce la seguridad ciudadana	82
2.7.- Tipología de actividades de seguridad ciudadana	88
2.8.- Mecanismos de relación entre fuerzas de seguridad y los apoyos al sistema político ..	91
2.9.- Efectos para los diferentes actores de la visión de las fuerzas de seguridad.....	93
2.10.- Versiones del Nuevo Institucionalismo	98
2.11.- Características de los enfoques neoinstitucionalistas	105
2.12.- Las corrientes del N.I. y el análisis de las instituciones de seguridad ciudadana	108
3.1.- Evolución histórica de rasgos institucionales del sistema de seguridad.....	140
4.1.- Evolución histórica de rasgos institucionales del sistema liberal de seguridad	171
5.1.- El sistema institucional de seguridad de principios de la Transición política en España.....	179
5.2.- La institucionalización de la seguridad en España (1978-2015)	185
5.3.- Competencias relacionadas con seguridad en los Estatutos de Autonomía	194
5.4.- Materias de seguridad legisladas por las CCAA con rango de ley	195
5.5.- Sistema jerárquico de los servicios centrales del Cuerpo Nacional de Policía	201
5.6.- La organización periférica del Cuerpo Nacional de Policía	201
5.7.- Resumen numérico de la organización periférica del Cuerpo Nacional de Policía	202
5.8.- Sistema jerárquico de los servicios centrales de la Guardia Civil	205
5.9.- Sistema jerárquico de la organización periférica de la Guardia Civil.....	206
5.10.- Resumen numérico de la organización periférica de la Guardia Civil	206
5.11.- Órganos competentes en seguridad en CCAA con policías autonómicas	208

5.12.- Órganos competentes en seguridad en las CCAA con Unidades CNP adscritas	209
5.13.- Sistema jerárquico de los servicios centrales de la Policía de la Generalitat	211
5.14.- Organización periférica de la Policía de la Generalitat.....	213
5.15.- Sistema jerárquico de la Ertzaintza	214
5.16.- Organización periférica de la Ertzaintza	215
5.17.- Sistema jerárquico de la Policía Foral	217
5.18.- Sistema jerárquico del Cuerpo General de la Policía Canaria	219
5.19.- Organización periférica del Cuerpo General de la Policía Canaria	220
5.20.- Cuerpos de policía local y efectivos por CCAA.....	222
5.21.- Rasgos del sistema institucional de seguridad español en el Estado social y democrático de derecho	227
6.1.- Resultados electorales elecciones locales abril 1979 en la provincia de Madrid.....	242
6.2.- Alcaldías de los 20 municipios más poblados de Madrid tras el pacto PSOE-PCE.....	243
6.3.- Evolución del sistema institucional de seguridad de la Comunidad de Madrid en el periodo 1983-1986	248
6.4.- Organización policial en el programa “Policía 2000”	256
6.5.- Ayuntamientos con Reglamento Orgánico de Policía Local.....	263
6.6.- Evolución del sistema institucional de seguridad de la Comunidad de Madrid en el periodo 1986-2004	277
6.7.- Principales características del Proyecto ITER	279
6.8.- Composición de la Comisión de Seguridad de la FMM	281
6.9.- Mapa de cambios de postura en la negociación del Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid	282
6.10.- Secuencia de implementación del Programa de Seguridad de la CM.....	283
6.11.- Procesos municipales en la implementación del Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid	295
6.12.- Evolución del sistema institucional de seguridad de la Comunidad de Madrid en el periodo 2004-2015	302
7.1.- Posibilidades instrumentales de las competencias en Seguridad Ciudadana	309
7.2.- Órganos del sistema institucional de seguridad ciudadana en la CM	310
7.3.- Reparto territorial Policía Nacional y Guardia Civil en la CM	313
7.4.- Demarcaciones territoriales del Cuerpo Nacional de Policía en la CM	317
7.5.- Demarcaciones territoriales de la Guardia Civil en la CM.....	321
7.6.- Efectivos de las policías locales de la CM (31 diciembre 2015).....	330
7.7.- Criterios de organización de plantillas de policías locales en la CM	335
7.8.- Tasas de densidad policial de los municipios más y menos poblados de la CM.....	336

7.9.- Secuencia de implantación del Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid por fases y municipios	338
7.10.- Estructura organizativa de Madrid en materia de seguridad ciudadana.....	339
7.11.- Efectivos del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid (31 diciembre 2015)	342
7.12.- Jerarquización de Unidades del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.....	342
7.13.- Organización desconcentrada del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.....	343
7.14.- Variables de estudio de la dimensión interna de los órganos administrativos.....	344
7.15.- Órganos administrativos del sistema institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid	345
7.16.- Clasificación de los órganos del sistema institucional de seguridad de la CM	348
7.17.- Efectivos policiales en el ámbito nacional y en la CM.....	349
7.18.- Composición de una Junta Local de Seguridad.....	355
7.19.- Composición del Consejo Regional de Seguridad Ciudadana	358
7.20.- Consejos Locales de Seguridad constituidos en la CM y actividad anual	360
7.21.- Acuerdos Ministerio-CM para ejecución de competencias de seguridad	362
7.22.- Convenios CM-Ayuntamientos	364

Gráficos

2.1.- Ordenación de los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana.....	68
2.2.- Papel de las fuerzas de seguridad en el sistema político.....	89
5.1.- CCAA según el marco instrumental de seguridad ciudadana	192
5.2.- CCAA con posibilidad de creación de policía autonómica	192
5.3.- CCAA con policía autonómica creada	193
5.4.- CCAA con Unidades del Cuerpo Nacional de Policía	193
5.5.- Organigrama básico de la Dirección General de Policía.....	199
5.6.- Organigrama básico de la Dirección General de la Guardia Civil	204
5.7.- Organigrama básico de la Policía de la Generalitat.....	212
5.8.- Organigrama básico de la Ertzaintza.....	215
5.9.- Organigrama básico de la Policía Foral.....	217
5.10.- Organigrama básico del Cuerpo General de la Policía Canaria.....	219

6.1.- Organigrama básico de la DG de Administración Local e Interior (julio 1983)	239
6.2.- Organigrama básico de la Dirección de Servicios de Interior (septiembre 1983)	240
6.3.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (febrero 1986)	241
6.4.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (octubre 1987).....	265
6.5.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (julio 1991)	265
6.6.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (septiembre 1995)	266
6.7.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (julio 1999)	266
6.8.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (julio 2004)	284
6.9.- Organigrama básico de la DG de Seguridad (mayo 2006)	285
6.10.- Organigrama básico de la DG de Seguridad (abril 2008)	286
6.11.- Organigrama básico de la DG de Seguridad e Interior (julio 2008)	287
6.12.- Organigrama básico de la DG de Seguridad e Interior (julio 2009)	287
6.13.- Organigrama básico de la DG de Seguridad e Interior (diciembre 2010)	289
6.14.- Evolución problemas más importantes de España Barómetro CIS	290
7.1.- Municipios por tramos de población (Enero 2015).....	307
7.2.- Reparto territorial Policía Nacional-Guardia Civil en la CM.....	314
7.3.- Despliegue territorial del Cuerpo Nacional de Policía en la CM	315
7.4.- Organigrama básico de la Jefatura Superior de Policía de Madrid	316
7.5.- Organigrama básico de la Zona de la Guardia Civil de Madrid	319
7.6.- Organigrama básico de la Comandancia de Madrid de la Guardia Civil	320
7.7.- Distribución territorial de las unidades de la Guardia Civil en la CM	323
7.8.- Organigrama básico de la Dirección General de Seguridad e Interior	325
7.9.- Evolución del volumen de efectivos de policía local en la CM	330
7.10.- Tasa de policía local por CCAA (Enero 2014)	331
7.11.- Organigrama básico de un cuerpo de policía local	337
7.12.- Municipios pertenecientes al Programa de Seguridad de la CM.....	338
7.13.- Organigrama básico del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.....	343
7.14.- Tasas policiales comparadas ámbito nacional y CM (enero 2015)	349
7.15.- Tasa policial global comparada por CCAA (enero 2014)	350
7.16.- Actividad de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales	353
7.17.- Municipios con Junta Local de Seguridad	356
7.18.- Actividad del Consejo Regional de Seguridad Ciudadana	359
7.19.- Actividad de los Consejos Locales de Seguridad constituidos en la CM.....	360

Relación de Abreviaturas

AGE:	Administración General del Estado
BOE:	Boletín Oficial del Estado
BOCM:	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
CCAA:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española de 1978
CM:	Comunidad de Madrid
CNP:	Cuerpo Nacional de Policía
CPL:	Cuerpo de Policía Local
CPMM:	Cuerpo de Policía Municipal de Madrid
DG:	Dirección General
FCS:	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE:	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FEMP:	Federación Española de Municipios y Provincias
FMM:	Federación Madrileña de Municipios
JSP:	Jefatura Superior de Policía
SDG:	Subdirección General
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
UCCM:	Unidad de Cooperación de la Comunidad de Madrid
ZGC:	Zona de la Guardia Civil

Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración directa o indirecta, incluso en ocasiones inconsciente, de muchas personas durante la larga gestación del mismo y cuya relación es excesivo reproducir aquí. No obstante, estoy obligado a citar y agradecer sinceramente a ciertas personas que han tenido un importante papel en el proceso que ahora finaliza.

En primer lugar, quiero manifestar mi profundo agradecimiento a mi Directora, Dra. Gema María Pastor Albaladejo, ejemplo de los mejores valores universitarios, cuya rigurosa exigencia, acertado consejo y paciente guía han sido el mejor estímulo que ha hecho posible terminar esta investigación y, muy especialmente, por asumir con valentía la dirección de esta tesis en momentos delicados.

También agradezco a los compañeros del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM sus constantes manifestaciones de ánimo. Agradezco especialmente a mis compañeras Profesoras María José García Solana y Pilar Mairal Medina su apoyo, ánimos constantes y capacidad de resolución de dudas, que las ha convertido en la mejor red de apoyo de un doctorando agobiado.

Debo otro agradecimiento especial a José Ángel Arce Blanco, cuya forma de entender el servicio público puede reconciliar a cualquiera con la administración pública. Su conocimiento de la organización a la que sirve, sus aportes documentales y de información y su disponibilidad y paciencia, han contribuido a aligerar la tarea de obtención de una información habitualmente opaca y poco transparente.

También quiero agradecer su colaboración y disponibilidad a todas las personas entrevistadas, especialmente a quienes, pese a sus circunstancias personales y profesionales, salieron de su habitual discreción y accedieron a ser entrevistados; su valiosa información ha sido clave en la finalización del trabajo.

No puedo dejar de agradecer a Carlos, Vicente y Miguel Ángel, compañeros más inmediatos de mi actividad profesional principal, su paciencia y apoyo mostrados durante este largo proceso y, especialmente, por comprender que yo con frecuencia estuviera “con la cabeza en otra parte”.

Dedico este trabajo a mi familia, cuyo amor y constante apoyo directo o indirecto me ha acompañado siempre. Por último, pero no menos importante, dedico este trabajo a Conchi, en agradecimiento por su amor, respeto y compañía y, especialmente, por ser “mi sitio donde volver”.

A todos, gracias.

Resumen

La seguridad es un asunto de primera línea en el debate socio-político, ocupa grandes espacios en los medios de comunicación y la acción político-administrativa en este ámbito es intensa, extensa, compleja y crecientemente sometida al escrutinio de la sociedad. La seguridad, una de las principales las funciones estatales, se ha convertido en una actividad central de la actividad gubernamental como consecuencia de las diversas e intensas demandas securitarias que realizan tanto la sociedad como el propio sistema político, a las que hay que agregar la complejidad de su prestación como servicio público en el marco de una sociedad diversa.

Estas circunstancias son efecto de la profunda transformación de la vida social y económica acontecida en la segunda mitad del siglo XX, especialmente acelerada en su última década y durante la primera década del siglo XXI. Esta transformación se basó sobre dos conjuntos de fuerzas transformadoras universales. En primer lugar, el sumatorio de cambios sociales, económicos y culturales de la modernidad tardía, particularmente acentuados a partir de la década de los sesenta. En segundo lugar, la combinación de conservadurismo social y neoliberalismo económico que ha orientado las políticas de respuesta a estos cambios y a la crisis del Bienestar. Así, en la práctica totalidad de las sociedades occidentales, se ha producido un conjunto organizado de iniciativas securitarias públicas y privadas sin precedentes que ha absorbido una cantidad ingente de recursos y han modificado radicalmente el panorama de la seguridad.

En este contexto de reformas estructurales y entorno convulso de cambios, las instituciones de seguridad ciudadana se han visto sometidas a importantes dinámicas de transformación, en parte arrastradas por la tendencia evolutiva general y en parte para mitigar sus carencias funcionales. Durante los años sesenta y setenta del siglo XX, en la mayoría de los países occidentales aparecieron importantes disfunciones del papel que la seguridad ejercía en el sistema sociopolítico, así como importantes deficiencias en sus instrumentos y herramientas para continuar ejerciendo sus tareas de forma adecuada ante nuevas situaciones. Como consecuencia de ello, se inició un intenso debate teórico que generó una serie de propuestas y soluciones que se han extendido de forma prácticamente global. Lógicamente, las carencias manifestadas y las reformas a realizar estuvieron influenciadas por los distintos contextos sociopolíticos y por las tradiciones administrativas

particulares, aunque se destacaba una tendencia general, de falta de adecuación a lo nuevo y de necesidad de cambio.

Esta tesis doctoral aborda la seguridad ciudadana desde una perspectiva institucional, mediante el análisis de un estudio de caso, el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid. La investigación tiene como objeto de estudio las instituciones de la seguridad ciudadana con la finalidad de conocer cómo y por qué se originan en España y, en particular, cuál ha sido el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, desde la creación del mesogobierno en 1983 hasta el año 2015. Este objeto de estudio ha sido abordado desde el marco teórico del Nuevo Institucionalismo y, más concretamente, desde las perspectivas del Nuevo Institucionalismo Normativo, Nuevo Institucionalismo Histórico y Nuevo Institucionalismo Sociológico. Así, se han contemplado cuatro objetivos específicos: en primer lugar, indagar en el origen de las instituciones de la seguridad ciudadana en España para conocer cuál es su modelo primigenio y cuáles son las razones que justificaron su creación en un periodo histórico y en un contexto sociopolítico determinado. En segundo lugar, Analizar las instituciones de la seguridad ciudadana en España desde una perspectiva diacrónica o longitudinal con el objeto de identificar aquellos elementos institucionales mantenidos en el tiempo, así como los factores inductores del cambio institucional. En tercer lugar, analizar el proceso específico de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid. Finalmente, en cuarto lugar, profundizar en el modelo institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid para conocer las características definitorias de su dimensión organizativa y funcional.

A la vista del objeto de estudio y objetivos propuestos, esta investigación ha pretendido responder a varios interrogantes de los que se derivan las hipótesis que se pretenden verificar. Estas cuestiones básicas son las siguientes: ¿Cómo ha sido el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid?, ¿El modelo institucional vigente denota grandes cambios desde su origen o se caracteriza por su conservadurismo o continuismo con respecto al modelo primigenio?, ¿Cuál ha sido la influencia del mesogobierno autonómico en los modelos institucionales estatal y local?

La hipótesis general de investigación (H1) sostenida en el presente trabajo es que “el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid ha sido un proceso profundo y complejo, impulsado por diferentes hitos y circunstancias que han ocasionado el cambio institucional marcando diferentes etapas”. Esta hipótesis ha sido confirmada obteniendo como resultado que la institucionalización del sistema de seguridad

ciudadana en España se ha caracterizado por ser un proceso de largo recorrido histórico. Los principales hitos de este proceso han sido la creación liberal del sistema, su evolución posterior y su transformación a partir de la Constitución Española de 1978 y la adopción del Estado social y democrático de derecho. El punto de inflexión principal se produjo tras la aprobación de la Constitución, ya que este nuevo marco institucional tuvo un impacto destacable en el sistema de seguridad ciudadana, a través de sendos procesos de reconceptualización, desmilitarización y descentralización. De este modo, se generó un sistema institucional de seguridad democrático, basado sobre la misión constitucional de los cuerpos de seguridad y su alineamiento a la lógica administrativa pública con la creación de una función pública policial civil. Por su parte, la descentralización generó tres segmentos del sistema institucional de seguridad ciudadana (estatal, autonómico y local) en la medida que los tres niveles gubernamentales adquirieron competencias en materia de seguridad. Estos segmentos evolucionaron con sus propios ritmos y de manera independiente. A pesar ello, también se pueden identificar algunas tendencias evolutivas comunes como la misión genérica de todos los cuerpos de seguridad, la articulación básica de la función pública policial, así como los impactos del segmento autonómico respecto a los segmentos estatal y local.

La segunda hipótesis de investigación (H2) que se sostiene consiste en que: “las instituciones de la seguridad ciudadana pertenecientes a los diferentes niveles gubernamentales en la Comunidad de Madrid se han institucionalizado de diferentes maneras y con diversas consecuencias institucionales”. En el proceso de institucionalización de los segmentos estatal, autonómico y local que integran el sistema institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid se ha detectado la inercia institucional de cada segmento con respecto a su respectivo nivel gubernamental, aunque también se han identificado algunas diferencias específicas en los órganos de cada ámbito. En este sentido, el segmento estatal se ha institucionalizado según el proceso general de transformación del sistema estatal de seguridad ciudadana, basado sobre su relegitimación democrática y la realización de reformas en las estructuras policiales manteniendo un importante sustrato institucional tradicional. En el caso madrileño el segmento estatal del sistema es competente en las funciones primarias y más visibles de la seguridad ciudadana, siendo por tanto el segmento más fuertemente institucionalizado, aunque los cuerpos de seguridad son los elementos más consolidados en el sistema en comparación con la figura del Delegado del Gobierno. En el segmento autonómico, el limitado marco competencial de la Comunidad de Madrid en materia de seguridad, ha generado una prioridad política secundaria para la materia de seguridad de todos los gobiernos autonómicos (excepto el de la legislatura 2003-2007). Estas circunstancias han generado una débil institucionalización del segmento

autonómico del sistema, con una gran inestabilidad institucional de los órganos competentes, una fuerte vulnerabilidad a la decisión política y un perfil institucional y funcional mínimo en la ejecución de las competencias de seguridad. Por su parte, en el segmento local del sistema se reconoce la influencia del nivel gubernamental autonómico como consecuencia de la titularidad autonómica de las competencias de régimen local y coordinación de policías locales. En el caso madrileño se evidencia una consolidación del modelo tendente a la policía integral en la Policía Municipal de Madrid, lo que junto a la fuerte institucionalización de este Cuerpo condiciona la política autonómica en materia de policía local. Además, en el segmento local se ha puesto de manifiesto su heterogeneidad, al convivir los cuerpos policiales de los grandes municipios, caracterizados por su gran actividad funcional y capacidades técnicas para su desarrollo, con los cuerpos policiales de los municipios pequeños caracterizados por su dudosa capacidad para la realización de la mínima actividad policial.

La tercera hipótesis de investigación (H3) que se sostiene consiste en que “desde la creación de la Comunidad de Madrid, el mesogobierno madrileño ha influido sobre la institucionalización del campo organizacional de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid de diferente forma en cada nivel gubernamental”. La existencia del mesogobierno madrileño y la ejecución de sus competencias autonómicas en materia de seguridad de la forma en que se ha realizado, han ejercido influencia sobre los segmentos estatal y local del sistema institucional de seguridad ciudadana de diferentes formas. En el caso del segmento estatal, el impacto ha sido relativamente débil, por lo que no ha afectado significativamente en su institucionalización. En el caso del segmento local, y como consecuencia de la competencia autonómica de coordinación de policías locales, la influencia ha sido sensiblemente mayor a través de aspectos como la determinación general de las carreras profesionales, los procesos selectivos y la formación, entre otras cuestiones. En todo caso, cabe diferenciar entre la relativamente escasa influencia ejercida sobre el Ayuntamiento de Madrid y la importante influencia ejercida sobre el resto de municipios de la CM.

Finalmente, es preciso apuntar que el horizonte temporal de la investigación finalizó en 2015 y el sistema institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid continua y continuará en constante evolución, como consecuencia de la dinámica inherente a las instituciones, que podrá ser objeto de futuras observaciones. En definitiva, en este trabajo se ha intentado ofrecer una imagen lo más rigurosa y acabada posible sobre el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, sobre las instituciones y órganos que componen sus segmentos estatal, autonómico y local y sobre los fenómenos que han influido en su particular institucionalización.

Abstract

Security is a main issue in the socio-political discussion, it takes large space in the media and the political and administrative action in this field is intense, extensive, complex and increasingly under social scrutiny. Security, a major State function, has become a central government activity as a result of the various and intense demands made both by society and the political system itself, to which must be added the complexity of its public service delivery in the frame of a diverse society.

These circumstances are consequence of the deep transformation of the social and economic life occurred in the second half of XXth century, especially speeded up in its last decade and during the first decade of XXIth century. This transformation was based in two sets of universal transforming powers. First, the addition of social, economic and cultural changes of late modernity, particularly pronounced from the sixties. Second, the combination of social conservatism and economic neoliberalism that has led to policy responses to these changes and Welfare crisis. Thus, in virtually all western societies, there has been an unprecedented organized set of public and private security initiatives that have absorbed a huge amount of resources and have radically altered the security landscape as a whole.

In this context of structural reforms and turbulent environmental changes, public security institutions have been subjected to significant transformative dynamics, partly dragged by the general evolution trend and partly to mitigate its functional deficiencies. During the sixties and seventies of XXth century, in most western countries there appeared important dysfunctions in the role that security played in the sociopolitical system and significant deficiencies in their instruments and tools to continue carrying out their work properly in new situations. As a result, it began an intense theoretical debate that generated a set of proposals and solutions that have spread to virtually all over the world. Logically, the expressed gaps and the reforms to be implemented were influenced by the different socio-political contexts and the specific administrative traditions, although a general trend was highlighted, the lack of adaptation to the new and of the need for change.

This dissertation addresses public security from an institutional perspective, by analyzing a case study, the institutionalization of public security in the Community of Madrid. The research aims to study the institutions of public security in order to know how and why

they were originated in Spain and in particular, which has been the institutionalization process of public security in the Community of Madrid, from the regional government creation in 1983 until 2015. This study object has been approached from the theoretical framework of New Institutionalism and, more specifically, from the perspectives regulatory, historical and sociological perspectives of New Institutionalism.

So, four specific objectives have been focused: first, to inquire into the origin of the institutions of public security in Spain to know about its original model and the reasons that justified its creation in a determined historical period and a socio-political context. Second, to analyze the public security institutions in Spain from a diachronic or longitudinal perspective in order to identify institutional elements maintained over time, and institutional change inducing factors. Third, to analyze the specific process of institutionalization of public security in the Community of Madrid. Finally, fourth, to go deeper into the institutional model of citizen security of the Community of Madrid to meet the defining characteristics of their organizational and functional dimension.

In view of the object of study and objectives, this research aims to answer several questions from which arise the hypotheses that are intended to verify. These basic questions are: How was the process of institutionalization of public security in the Community of Madrid?, Has the current institutional model gone through major changes since its origin or is it characterized by its conservatism or continuity with respect to the primitive model?, what has been the influence of the regional government on the national and local institutional models?

The overall research hypothesis (H1) sustained is that "the process of institutionalization of public security in the Community of Madrid has been a deep and complex process, driven by different milestones and circumstances that led to the institutional change marking different stages". This hypothesis has been confirmed, and the result is that the institutionalization of public security system in Spain has been characterized as a long historical process. The main milestones of this process have been the liberal foundation of the system, its further evolution and its transformation from the Constitution of 1978 and the adoption of Welfare state and democratic rule of law. The main turning point came after the approval of the Constitution of 1978 as this new institutional framework had a remarkable impact on public security system through three processes of reconceptualization, demilitarization and decentralization.

Thus, an institutional system of democratic security was generated, based on the constitutional mission of the security forces and their alignment to public administrative logic with the creation of a civilian police service. Meanwhile, decentralization generated three segments of the institutional system of public security (national, regional and local) due to the fact that the three levels of government took on responsibility for security. These segments evolved with its own rhythms and independently. Despite this, you can also identify some common evolutionary trends as the generic mission of all security forces, the basic articulation of police civil service and the impact of regional government over the national and local segments.

The second research hypothesis (H2) held is "the public security institutions belonging to the different levels of government in the Community of Madrid have become institutionalized in different ways and with different institutional consequences." In the process of institutionalization of the national, regional and local segments comprising the institutional system of public security of the Community of Madrid has been detected institutional inertia of each segment with regards to the respective government level, but they have also identified some differences in the administrative bodies in each segment. In this sense, the national segment has been institutionalized according to the overall process of transformation of national public security system, based on democratic re-legitimation of the system and the implementation of reforms in the police structures maintaining an important traditional institutional substrate. In the particular case of the Community of Madrid, the national segment of the system is competent in primary and most visible public security, making it the most heavily institutionalized segment, although the security forces are the most consolidated element in the system compared to the Delegate of the Government. In the regional segment, the limited competence framework of the Community of Madrid has determined the secondary political priority for security in the policies of all regional governments (except the legislature 2003-2007). These circumstances have generated a weak institutionalization of the regional segment of the system, with a great institutional instability of the competent administrative bodies, a strong vulnerability to the political decision and a minimum institutional and functional profile in the implementation of the tasks of security. Meanwhile, in the local segment of the system the influence of the regional government level is recognized as a result of the regional ownership of the powers of local government regulation and local police coordination. In Madrid City the consolidation of the trend to increase the functions of the Madrid City Local Police is evident, which together with the strong institutionalization of this body affects the regional policy in terms of local police. In addition, the local segment in Madrid Region has shown its heterogeneity, whereas the police forces of the large municipalities, characterized by its high functional activity and

technical capacities for development, whereas police forces of small municipalities are characterized by its doubtful capacity for policing.

The third research hypothesis (H3) held is that "since the creation of the Community of Madrid, the regional government has influenced the institutionalization of the organizational field of public security in the region in different way in each governmental level". The existence of the Madrid regional government and the execution of its autonomous powers in security in the way that has been done, have influenced national and local segments of the institutional system of public security in different ways. In the case of the national segment, the impact has been relatively weak, so it has not affected its institutionalization significantly. As for the local segment, and as a result of the regional power over the local police coordination, the influence has been significantly enhanced through aspects such as the overall determination of professional careers, selection processes and training, among other issues. In any case, it should differentiate between the relatively small influence over Madrid City Council and the important influence on the rest of municipalities of the Community of Madrid.

Finally, it is noted that the time horizon of the research was completed in 2015 and the institutional system of public security of the Community of Madrid continues and will continue evolving as a result of the institutional dynamic, which may be the subject of future observations. In short, this dissertation has attempted to provide the most rigorous and finished picture as possible about the process of institutionalization of public security in the Community of Madrid, on the institutions and administrative bodies of its national, regional and local segments and on phenomena that have influenced their particular institutionalization.

Capítulo 1

Introducción. Propuesta conceptual, analítica y metodológica

La seguridad es un asunto de primera línea en el debate socio-político, ocupa grandes espacios en los medios de comunicación y la acción político-administrativa en este ámbito es intensa, extensa, compleja y crecientemente sometida al escrutinio de la sociedad. A esta situación contribuye el que la seguridad es una de las principales (si no la principal) de las funciones estatales. La seguridad, que ha sido desde siempre un referente principal de la relación de la ciudadanía con el poder, se ha convertido en una actividad central de la actividad gubernamental, como consecuencia de las diversas e intensas demandas securitarias que realizan tanto la sociedad como el propio sistema político, a las que hay que agregar la complejidad de su prestación como servicio público en el marco de una sociedad diversa.

Como las dos caras de una misma moneda, en el reverso de esta presencia socio-política y mediática, también la seguridad está de actualidad en el debate académico. De hecho, nunca ha dejado de estarlo desde los años setenta del siglo pasado cuando se produjo una verdadera eclosión de estudios científico-académicos relacionados con la seguridad. El germen inicial de estas investigaciones se focaliza en los Estados Unidos de América y, posteriormente, se sumaron el Reino Unido, en un primer momento, y los países de Europa continental unos años después. No obstante, los estudios con mayor relevancia en esta materia se focalizan en el mundo anglosajón. Como asevera Medina Ariza (2013), esta posición de primacía se debe en parte al emergente protagonismo de la disciplina criminológica en la configuración de las políticas de seguridad.

“La criminología, como otras ciencias sociales y humanas, funciona como un sistema de conocimiento especializado de carácter global que tiene su epicentro en los Estados Unidos y su principal satélite en el Reino Unido.” (Medina, 2013: XVIII)

En todo caso, las razones que sustentan el interés por los temas de seguridad, tanto por parte de los gobiernos como a nivel social y académico son diversas, profundas y complejas. A pesar de ello, una justificación a esta posición preeminente de la seguridad es la existencia de miedo, un nuevo tipo de miedo difuso, cultivado, redefinido y, en definitiva, un nuevo miedo construido socialmente¹.

En efecto, el miedo, un sentimiento ancestral, inherente al ser humano y cuya mitigación o minoración se afirma que está entre los pilares de la Historia de la Humanidad², ha sufrido una evolución paradójica en los últimos cincuenta años. En la actualidad, el conocimiento, la evolución y el desarrollo posibilitan una seguridad objetiva mayor. Sin embargo, es el periodo histórico en el que se da una mayor inquietud que impregna la existencia cotidiana de la ciudadanía más longeva, saludable y segura de la Historia; incluso en los territorios más estructuralmente estables del planeta, los ciudadanos declaran continuamente su miedo y exigen medidas securitarias de creciente contundencia. Así, según los resultados del World Social Summit de 2008, el 90% de los habitantes de las grandes ciudades admite sufrir algún tipo de miedo cotidiano, y el 42,4% de los mismos lo definía como fuertes ansiedades que ocupan un lugar importante en sus vidas (Zuloaga, 2014).

Todo lo anterior es efecto de la profunda transformación de la vida social y económica acontecida en la segunda mitad del siglo XX, especialmente acelerada en su última década y durante la primera década del siglo XXI. Esta profunda transformación se ha debido, en buena parte, a la existencia de dos conjuntos de fuerzas transformadoras universales. En primer lugar, el sumatorio de cambios sociales, económicos y culturales de la modernidad tardía habidos, en mayor o menor medida, en las democracias occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y particularmente acentuados a partir de la década de los sesenta. En segundo lugar, la combinación de conservadurismo social y neoliberalismo económico que ha orientado las políticas de respuesta a estos cambios y a la crisis del Estado del Bienestar (Garland, 2005).

¹ *“El miedo es siempre una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida”* (Reguillo, 2000: 189).

² Los cuatro tipos necesidades existenciales del ser humano son: a) frente a lo sobrenatural, lo incomprensido por la mente humana, que se contrarresta con la serenidad moral, con las creencias compartidas por la colectividad; b) frente a la hostilidad de la naturaleza, que se contrarresta con bienestar material, con participación en la creatividad colectiva, con la capacidad colectiva de innovación; c) frente a la agresividad de los otros humanos, que se contrarresta con la seguridad física que proporciona la pertenencia a la colectividad y el reconocimiento social; y, d) frente al peligro de su propia locura, de su decadencia, de su desequilibrio mental, que se contrarresta con una cierta plenitud personal, con la realización como individuo singular (Bajoit, 2008, citado en Curbet, 2011).

Esta profunda transformación condujo a la Humanidad a la denominada Sociedad del Riesgo. La Sociedad del Riesgo es el concepto sociológico acuñado por Ulrich Beck durante la década de los años 80 del siglo XX que, en un resumen muy simplificado, gira en torno a la consideración de los riesgos como imposibles de prever y la aparición del riesgo social, definido como una nueva categoría de riesgos derivados de las propias decisiones del sistema socio-económico y político e integrados en el mismo, y que es necesario manejar de forma sistémica (Beck, 1992; Domínguez y Virgili, 2001).

En esta Sociedad del Riesgo se han producido dos fenómenos paralelos. Por un lado, las transformaciones han alcanzado desde los mercados económicos globales y el sistema de Estados nacionales hasta las condiciones básicas de la vida individual y familiar; éstos cambios por su extensión, alcance e intensidad han afectado notablemente al campo de la seguridad y, especialmente, a los mecanismos de gestión del riesgo (Curbet, 2009). Por otro lado, se ha enfatizado notablemente el sentimiento de inseguridad y el temor en una sociedad cada vez más globalizada, a través de la interiorización e integración del riesgo en el sistema sociopolítico y de la pérdida individual de la capacidad de su control. En esta sociedad, el nuevo miedo se caracteriza por novedosos rasgos, entre los que se encuentran los siguientes: un origen y causas difusos, una duración en muchas ocasiones efímera y la sensación individual de pérdida de control de los riesgos (Zuloaga, 2014).

La posibilidad de tener un cierto control del riesgo proporciona estabilidad frente a las volátiles condiciones de un entorno cambiante. Según Curbet Hereu (2011), el control del riesgo y el entorno cambiante generan un equilibrio dinámico, en modificación continua y permanentemente oscilante. Este equilibrio incierto es, en realidad, el equilibrio entre la estabilidad y la innovación que es indispensable para la pervivencia (la esencia indestructible) y la evolución (la adaptación a nuevos retos) de toda sociedad. Así, deja de tener sentido la tensión dialéctica entre seguridad (estabilidad) y libertad (creatividad) puesto que ambas, en cierta medida, son imprescindibles en toda fórmula política que pretenda garantizar la convivencia y el desarrollo humano. La exclusividad de cualquiera de los dos valores acaba generando bien inseguridad social, por exceso de libertad sin control cívico, bien inseguridad civil, por exceso de seguridad restrictiva de derechos. En consecuencia, la seguridad no tiene sentido fuera de su equilibrio inestable con la libertad y viceversa. La asunción por la práctica totalidad de las ideologías políticas de la superación de la tensión dialéctica entre libertad y seguridad ha sido la circunstancia que ha posibilitado una gestión de riesgos sistémica aceptable y casi universalmente aceptada. Esta gestión de riesgos ha sido la causa de que el devenir de la materia de seguridad se haya materializado

precisamente de la forma y las circunstancias que se han conocido en el mundo (Curbet, 2011).

Así, desde los años sesenta del siglo pasado, la respuesta a estos importantes cambios en materia de gestión sistémica del riesgo, en la práctica totalidad de las sociedades occidentales, se ha materializado en la producción de un conjunto organizado de iniciativas securitarias públicas y privadas sin precedentes que ha absorbido una cantidad ingente de recursos y han modificado radicalmente el panorama de la seguridad (Medina, 2013). En un sentido amplio, estas iniciativas son fruto de la confluencia de diversos actores (principalmente, decisores políticos, diseñadores de políticas públicas, teóricos de la criminología y formadores de opinión) en un contexto de cambios sociales y culturales derivados de la combinación del conservadurismo social y el neoliberalismo económico (Curbet, 2009).

En este contexto de reformas estructurales, y en este entorno convulso de cambios, las instituciones de seguridad ciudadana (entendidas como los instrumentos mediante los que el Estado-nación ha venido tradicionalmente ejerciendo su función securitaria), se han visto sometidas a importantes dinámicas de transformación, en parte arrastradas por la tendencia evolutiva general y en parte para mitigar sus carencias funcionales. Durante los años sesenta y setenta del siglo XX se manifestó, con mayor o menor intensidad según los casos, una importante crisis de seguridad en el mundo occidental. Esta crisis hizo aflorar ciertas disfunciones en el papel que la seguridad ejercía en el sistema sociopolítico, así como importantes deficiencias en sus instrumentos y herramientas para continuar ejerciendo sus tareas de forma adecuada ante las nuevas situaciones. Como consecuencia de esta situación, se inició un intenso debate teórico que generó una serie de propuestas y soluciones que, con mejor o peor fortuna, han ido extendiéndose de forma prácticamente global. Lógicamente, las carencias sistémicas y las reformas a realizar estaban influenciadas por las distintas concepciones estatales y tradiciones administrativas de cada contexto sociopolítico, aunque se destacaba una tendencia general, de falta de adecuación a lo nuevo y, por lo tanto, de necesidad de cambio (Curbet, 2009 y 2011; Medina 2013).

A lo largo de estas páginas se aborda un importante tema de interés, la seguridad ciudadana desde una perspectiva institucional, a través del análisis de un estudio de caso, el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid desde el año 1983 (año en el que se crea la Comunidad Autónoma) hasta la actualidad (2015).

Este primer capítulo tiene como cometido proporcionar una perspectiva general del trabajo científico realizado y de su propuesta conceptual y analítica, a través de cinco epígrafes. En el primero de ellos se presenta la justificación académica y una consideración acerca de la oportunidad del estudio. El segundo epígrafe se expone el objetivo general y los objetivos específicos que se pretenden alcanzar con esta investigación. En el tercer apartado se identifican las hipótesis que se pretenden verificar con este estudio. Posteriormente, el cuarto epígrafe se dedica a los aspectos metodológicos de la tesis doctoral, así como las técnicas de obtención de datos utilizadas. Finalmente, se ofrece una visión panorámica sobre el conjunto de los capítulos en los que se estructura esta investigación con el objeto de ofrecer desde el principio una perspectiva global sobre los aspectos elementales que se abordan en el mismo.

1.1.- Justificación y oportunidad de la tesis doctoral

Los trabajos pioneros en la investigación sociopolítica de la seguridad se realizaron en los Estados Unidos de América a partir de los años sesenta del siglo XX como consecuencia de las controvertidas cuestiones policiales emergidas a consecuencia de los disturbios urbanos y los conflictos interétnicos en las ciudades industrializadas. Durante los años posteriores, continuó el interés como consecuencia de la cronificación de las cifras de criminalidad, la pujanza de determinadas formas de crimen organizado y la extensión del tráfico de estupefacientes, entre otras cuestiones que actuando conjuntamente generaron en la sociedad una fuerte sensación de incapacidad policial e impunidad criminal (Loubet, 1998; Medina, 2013).

Una década después se inició la tendencia en Gran Bretaña como consecuencia de la efervescencia de los enfrentamientos sociales derivados de la crisis económica ocasionada por la crisis del petróleo de los años setenta. A este interés se sumaron también, en primera instancia, diferentes países europeos como Alemania, Suecia, Bélgica y Holanda principalmente. En el continente europeo los factores que contribuyeron al interés fueron, además de la crisis económica ya citada, los primeros síntomas de agotamiento del modelo del Estado del Bienestar y la aparición de fenómenos como el tráfico internacional de drogas y el terrorismo internacional. En este contexto, en Francia se crearon instituciones académicas especializadas a finales de los años setenta y en España e Italia emergieron diversos estudios durante la década de los ochenta (Loubet, 1998).

Tras esta eclosión inicial, la producción científico-académica internacional en materia de seguridad nunca ha detenido su crecimiento y se ha multiplicado de forma exponencial. Este creciente auge de los estudios sobre seguridad se ha justificado en diversos motivos, entre otros y sin carácter exhaustivo, se destacan los siguientes. En primer lugar, la permanencia de las razones apuntadas con anterioridad como detonantes del interés inicial en cada caso, que variaron en sus formas de manifestación, pero que se han mantenido estructuralmente presentes. En segundo lugar, la influencia sobre la administración de la seguridad de las nuevas concepciones de la administración pública, así como de sus reformas realizadas, que han generado importantes debates sobre los instrumentos securitarios en la práctica totalidad de los países industrializados. En tercer lugar, la puesta en marcha de nuevas políticas públicas como respuesta política a las demandas de seguridad generadas por el discurso securitario dominante desde los años noventa del siglo XX y particularmente exacerbado en el siglo XXI (Garland, 2005; Curbet, 2009 y 2011; Medina, 2013; Zuloaga, 2014).

La posibilidad del abordaje de la materia de seguridad desde diversas aproximaciones de estudio, ha caracterizado a los estudios científico-académicos con un importante rasgo de interdisciplinariedad y transdisciplinariedad, por lo que en múltiples ocasiones es relativamente complejo discernir el enfoque utilizado incluso dándose casos de existir más de un enfoque en un trabajo determinado. En todo caso, la gran producción científico-académica internacional abarca la práctica totalidad de las aproximaciones académicas de las ciencias sociales, aunque con especial incidencia desde los ámbitos jurídicos, sociológico, politológico y criminológico³. En este contexto, realizar un recorrido por la producción realizada se considera inabordable para los modestos límites de esta contextualización, aunque sí es posible realizar una mínima referencia a algunos importantes trabajos que se encuentran entre las grandes aportaciones al estudio de la seguridad y que se han convertido en referentes internacionales.

Desde el punto de vista de los estudios de índole sociológica son trabajos seminales de capital importancia y gran influencia en la producción científico académica posterior, los trabajos de Ulrich Beck (1992), *La sociedad del riesgo, hacia una nueva modernidad*; de Robert Castel (2004), *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?*; y de David Garland

³ Conviene señalar que la divulgación internacional de los estudios de seguridad realizados desde el sesgo jurídico se dificulta en gran medida puesto que la gran mayoría de las cuestiones legales de la materia de seguridad pertenecen al ámbito legislativo estrictamente nacional, actuando las legislaciones nacionales de cada país como relativas fronteras a la influencia internacional de estudios que en muchos casos sólo pueden abordar cuestiones domésticas. Por supuesto, esta consideración no es aplicable a los estudios comparados, a los del ámbito del derecho internacional y los que versan sobre los aspectos securitarios de los organismos internacionales y supranacionales.

(2005), *La cultura del control*. Estos trabajos, así como los posteriores desarrollos a los que han dado lugar, han caracterizado el debate sobre las nuevas concepciones del riesgo en la sociedad posindustrial, su relación con los discursos socio-político y cultural dominantes y su influencia en los mercados y la economía.

Asimismo, también desde el sesgo sociológico, aunque su influencia ha marcado muy principalmente los estudios criminológicos, cabe citar la obra de James Q. Wilson y George L. Kelling (1982), *Broken windows, the police and the neighbourhood safety*, y la obra inmediata del propio James Q. Wilson (1983), *Thinking about crime*. Ambos trabajos enunciaron y desarrollaron la *teoría de las ventanas rotas*, iniciando y determinando toda una escuela de pensamiento teórico y de políticas judiciales, penitenciarias y policiales, que se han convertido en el principal referente del discurso securitario de la ideología neoliberal. Adicionalmente, y desde una visión criminológica generalista de la seguridad, conviene citar a Giovanni Manunta (1998) *Security: An introduction* y a Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde (1998) *Security: A new framework for analysis*.

Desde los estudios politológicos, y dado que los cuerpos policiales son actores principales en las políticas de seguridad, son de obligada referencia algunas obras relacionadas con el estudio de los mismos. En este campo se reconocen diferentes objetos de estudio. Por un lado, el estudio de la policía como actor del sistema político se refleja en las aportaciones de David H. Bayley (1975), *The police and political development in Europe*, y de Jean L. Loubet del Bayle (1998), *La Policía*, que abordan el papel estructural de la policía en los sistemas políticos de los países democráticos. Por otro lado, el estudio de los aspectos organizativos y funcionales de las fuerzas de seguridad, materia en la que son trabajos seminales, entre otros, el de James Q. Wilson (1968), *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*, que determinó una caracterización de estilos policiales que se ha convertido desde entonces en referente global, así como la revisión de la misma realizada por John Liederbach y Lawrence F. Travis (2008), *Wilson redux: Another look at varieties of police behavior*. Otras obras de referencia en el estudio del trabajo y organización policial son las realizadas por David H. Bayley (1985), *Patterns of policing. A comparative international analysis*, así como (1994), *Police for the future*, del mismo autor.

En el caso de España, la primera generación de estudios científico-académicos sobre la seguridad irrumpió a principios de los años ochenta del siglo pasado. Aquella primera generación de estudios centraba su interés en torno a cuál debería ser la evolución del sistema policial heredado del periodo franquista. En la nueva situación sociopolítica era

imprescindible la evolución del sistema policial y desde el principio ya aparecían dos líneas muy claras de evolución: la primera de ellas, obviamente, era la democratización; y la segunda, era la consecución de un cierto grado de descentralización, aún por concretar, pero ya muy evidente dada la descentralización político-administrativa que se prefiguraba y que posteriormente cobraría forma con el Estado autonómico.

Los estudios académicos, en este primer momento, se focalizaron en el análisis jurídico-político de los aspectos formales de las actividades de seguridad, como por ejemplo, entre otras cuestiones: la determinación del concepto democrático de la seguridad; cuáles eran las materias que daban contenido a la seguridad; el reparto formal de competencias entre niveles gubernamentales; la configuración de la seguridad como una competencia concurrente; la amplitud y profundidad de la intervención de cada nivel gubernamental; las características de esa intervención; la pluralidad de cuerpos policiales; sus procesos de creación; el mapa policial del Estado; los estatutos profesionales policiales militar y civil; y la configuración de la función pública policial. La mayor parte de estos estudios se realizaron desde la disciplina jurídica y, más concretamente, desde el derecho constitucional y el derecho administrativo.

Así, por ejemplo, entre los trabajos dedicados al estudio del contenido material de la seguridad, sus aspectos formales, reparto competencial entre niveles gubernamentales, el contenido de la intervención de cada nivel gubernamental en concurrencia y aspectos afines, cabe citar, entre otros y sin carácter exhaustivo, los trabajos de Rico (1983), de la Morena de la Morena (1987), Izu Belloso (1988), Carro Fernández-Valmayor (1990), Benzo Sainz (1992), López-Nieto y Mallo (1992), Berriatúa San Sebastián (1995), Freixes Sanjuan y Remotti Carbonell (1995), Agirreazkuenaga Zigorraga (1996 y 2006), Domínguez-Berrueta de Juan (1997), Bartolomé Cenzano (2002), Solsona Sancho (2003), Torres del Moral (2005) y López y Marchal (2011).

Por su parte, entre los trabajos que abordan el sistema de seguridad, la pluralidad de cuerpos policiales y el sistema institucional resultante, el mapa policial del Estado, los estatutos profesionales, entre otras cuestiones, se destacan las investigaciones de Morales Villanueva (1980, 1996 y 2005), Ballbé Mallol (1983, 1990, 1991 y 1996), Izu Belloso (1990 y 1991), Seivane García (1991 y 1996), Alonso Pérez (1994), García Herranz (1996), Parada Vázquez (1996), Gil Sacristán (1998), Lazuén Halcón (1998), Gil Márquez (1999), Agirreazkuenaga Zigorraga (2000), Aguado i Cudolá (2007), Amoedo Souto (2000 y 2006), Barcelona Llop (2000, 2002, 2003 y 2006), Castells Arteché (2000), Martorell Villalobos (2000) y Palau Marginet A. (2000 y 2009), entre otros. Esta línea de debate en torno al

sistema de seguridad español, tan tempranamente iniciada, ha sido la más prolífica y que mayor influencia teórica ha tenido sobre la actividad científico-académica sobre la seguridad ciudadana en España, al punto de que hay autores que no dudan en calificarla como *obsesión*.

“Obsesiona lo que se ha bautizado como modelo policial, así como el diseño del mapa policial del Estado que se inicia con la transición política.” (Torrente, 1997: 11, citado en Medina, 2013)

El debate sobre el sistema de seguridad y el denominado modelo policial nunca ha llegado a cerrarse, aunque se ha observado una relativa minoración de su intensidad desde que el sistema logró su estabilización tras la realización de las principales reformas y su paulatina consolidación, aunque no sin repuntes puntuales.

Además de los estudios de sesgo jurídico, también se han destacado diversas investigaciones realizadas desde otras disciplinas científicas como la Sociología o la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración. Los estudios de enfoque sociológico han girado básicamente en torno al estudio de la sociología del delito y la criminalidad, la cultura de seguridad, la nueva relación de la sociedad con la seguridad, las demandas de seguridad de la sociedad posindustrial en continuo cambio, la gestión sistémica del riesgo y la inseguridad ciudadana. Los principales autores que han abordado el análisis de la seguridad desde una perspectiva sociológica han sido: Álvarez Sobredo (1994), Barbé Izuel (1995), Reiss (1998), Hurtado Martínez (1999), Baratta (2001), Bergalli (2001), Domínguez Figueirido y Virgili (2001), Robert (2001), Agra (2003), Thomé y Torrente Robles (2003), Huesca González y Ortega Alonso (2007), y Zuloaga Lojo, (2014), entre otros.

Adicionalmente, también desde el enfoque sociológico, cabe citar los estudios que se focalizan en la policía como grupo social y/o profesional, entre los que cabe citar, sin carácter exhaustivo, los trabajos de Martín Fernández (1990, 1992 y 1994), Jar Couselo (1992), Normandeau (1995), Solares Arroyta (1995), Raldúa Martín (1996), Torrente Robles (1992, 1997 y 1999), Antón (2005), Hernández (2005), Cobler Martínez (2014) y Delgado Morales (2015), entre otros.

Finalmente, los estudios académicos sobre seguridad realizados desde los enfoques científicos de la Ciencia Política y de la Ciencia de la Administración han ofrecido importantes resultados académicos sobre la seguridad ciudadana. Entre el elenco de autores que abordan el objeto de estudio desde una aproximación politológica se destacan los siguientes: Bossard (1983), Ballart Hernandez (1990-1991), Loubet del Bayle (1996),

Antón López (2000), Albrecht (2001), Cosidó Gutiérrez (2000, 2003a y 2003b), Gómez de la Serna (2003), Giménez-Salinas Framis (2004), Jar Couselo (1995, 1999 y 2000), Aguado Cudolá (2006), Ocqueteau (2001), Curbet Hereu (1983, 2003, 2006, 2007, 2009 y 2011), Recasens Brunet (1996, 2000, 2001, 2002 y 2007), Taneva (2000), Guillén Lasierra (2000), Padovan (2001), Unió Gracia (2003), Lledó Real (2003), Bosch (2004); Gómez Herrero (2006), Elkin Velasquez (2006), Jaime Jimenez (2009), Bas Vilafranca (2009), Medina Ariza (2013). La mayor parte de estos estudios utilizan como fundamentación teórica la teoría política, la gobernanza o las políticas públicas. Adicionalmente conviene señalar que, entre estos estudios, existen trabajos descriptivo-analíticos del objeto de estudio, y ensayos que realizan aproximaciones prospectivas de la materia de seguridad, así como sus fenómenos asociados.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, Amadeo Recasens (2007) ha realizado una importante crítica en torno a los estudios sobre la seguridad ciudadana en el contexto español, identificando dos características: la escasez de rigor conceptual observada en el debate; y la divergencia entre el argumentario político y el conocimiento científico y académico.

Respecto a la primera constatación, Recasens (2007) reconoce que la escasez de rigor conceptual se sustenta en la ambigüedad y vaguedad de los conceptos manejados⁴, en el carácter polisémico de los mismos y en el frecuente sentido coloquial con el que se utilizan, dando por supuesta la comprensión generalizada de los mismos cuando la realidad apunta en otra dirección⁵. Según el autor, algunas de las cuestiones que reflejan este déficit de rigor son las siguientes:

- El uso de los conceptos de prevención y represión, que son utilizados indistintamente como técnicas, modelos o políticas, sin mayor especificación ni clarificación.
- La forma en que se utilizan las nociones de riesgo, peligro, amenaza o inseguridad, que son utilizadas en relación a los incrementos o disminuciones de

⁴ Un concepto consiste en la relación entre tres elementos: a) el término, la palabra utilizada para su designación; b) el significado, conjunto de características asociadas al concepto; y, c) el referente, la parte de la realidad designada con el concepto. La ambigüedad conceptual se produce cuando en un concepto no está bien definida la relación entre la palabra y su significado. Por su parte, la vaguedad se produce por la quiebra de la relación entre el significado y el referente atribuido al mismo (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009).

⁵ Recasens denuncia la prácticamente cotidiana confusión semántica y conceptual de los propios objetos de debate como modelos, métodos, políticas, técnicas, etc. sin determinación precisa, que genera un todo caótico que dificulta, cuando no imposibilita, el debate riguroso (Recasens, 2007).

criminalidad, sin considerar la adecuación entre los indicadores analíticos y los conceptos y, mucho menos, las teorías subyacentes tras ellos.

- El abordaje que se realiza de la cuestión del modelo policial, convertido en cuestión central y que ha mediatizado casi toda la política de seguridad ciudadana en España.

Además, según Recasens (2007), la escasez de rigor conceptual se ve acentuada por la ausencia de un discurso elaborado y reflexivo, así como de un análisis riguroso, en materia de seguridad. Esta relativa banalización del discurso se debe, entre otras causas, a que no existe una única definición de la materia mínimamente rigurosa y aceptable; por lo que todo el debate y sus diversos discursos se basan en interpretaciones doctrinales, nunca unívocas y carentes de consenso.

Por ello, casi todo el debate de la seguridad ciudadana se limita a una sucesión de discursos, preformados y casi inflexibles, sobre un conjunto de temas parciales (policía, justicia criminal, criminalidad, delitos, delincuencia, garantías, estadísticas, cuestiones procedimentales, etc.), derivados, en no pocos casos, de ciertas aplicaciones del *sentido común* o de *sociología espontánea*. Este déficit conceptual tiene como resultado la banalización y el simplismo maniqueista y, como consecuencia, un reduccionismo no apto para el análisis complejo de la seguridad ciudadana (Recasens, 2007).

Por otro lado, en lo relativo a la segunda constatación (la divergencia entre los argumentos políticos y el conocimiento científico y académico) con frecuencia se materializa en los extremos de un continuo, que representan, por un lado, las posturas de mutuo rechazo y, por otro lado, la tendencia a la confusión de roles. Así, no existe en la mayoría de los casos una postura complementaria tendente al intercambio respetuoso de conocimientos que beneficie no sólo al desarrollo de la seguridad, sino también a una producción académica útil y aplicable al ámbito profesional.

Por tanto, se hace precisa una reflexión y un replanteo del papel de la investigación científico-académica en materia de seguridad ciudadana y en su relación con la esfera política, específicamente en lo referente a la toma de decisiones en las políticas de seguridad ciudadana, en una situación en la que son necesarios:

“Estudios serios, creíbles, rigurosos, que resalten la necesidad de pensar los temas de la seguridad pública desde una óptica compleja que incluya todos aquellos elementos que

configuran su problemática y su percepción / comprensión a partir del análisis de las dinámicas, los actores, las políticas, la experiencia.” (Recasens, 2007: 19)

En nuestra opinión, las reflexiones de Amadeo Recasens enmarcan nítidamente la oportunidad de la realización de la presente tesis doctoral, en su modesta pretensión de contribuir al conocimiento existente de la materia de seguridad ciudadana y su entorno institucional, a través de alguna mejora de la comprensión del proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en nuestro país y, específicamente, en la Comunidad de Madrid.

Adicionalmente, abunda en la pertinencia y oportunidad de la presente investigación la circunstancia de que, hasta donde se tiene conocimiento, no existen estudios de aplicación del marco teórico neoinstitucionalista a ningún objeto de estudio relacionado con la materia de seguridad, ni desde la perspectiva institucional de la seguridad ciudadana ni desde su perspectiva funcional.

Además de las razones anteriores, es posible reconocer otros dos posibles campos de aplicación de la presente investigación. En primer lugar, el posible interés informativo para las personas que tienen (o pudieran tener en algún momento) responsabilidades en la política de seguridad ciudadana y/o en sus instituciones, para los servidores públicos que desarrollan su actuación profesional en la misma y, en general, para cualquiera de los actores políticos presentes en la seguridad. En segundo lugar, el posible interés formativo para los colectivos de servidores públicos que ejercen su actividad en seguridad ciudadana y cuya formación, en la actualidad, tiene un notable sesgo jurídico y a la que el presente trabajo puede modestamente contribuir proporcionando otra visión de las instituciones y procesos de las organizaciones en las que desarrollan su actividad.

Finalmente, los resultados de esta tesis doctoral pueden tener interés para la sociedad en general, ya que pueden contribuir a aumentar el conocimiento de los mecanismos institucionales a través de los que se materializa y gestiona una política tan simbólica y central en la actividad gubernamental como es la política de seguridad ciudadana.

1.2.- Objeto de estudio y objetivos de investigación

Esta investigación tiene como objeto de estudio las instituciones de la seguridad ciudadana con la finalidad de conocer cómo y por qué se originan en España y, en

particular, cuál ha sido el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, desde la creación de la Comunidad Autónoma (en el año 1983, fecha en la que se crea el gobierno autonómico) hasta la actualidad (año 2015, fecha de las últimas elecciones autonómicas y municipales).

Para cumplir con el objetivo general citado, se contemplan varios objetivos específicos:

Objetivo específico 1.- Indagar en el origen de las instituciones de la seguridad ciudadana en España para conocer cuál es su modelo primigenio y cuáles son las razones que justifican su creación en un periodo histórico y en un contexto sociopolítico determinado.

Objetivo específico 2.- Analizar las instituciones de la seguridad ciudadana en España desde una perspectiva diacrónica o longitudinal con el objeto de identificar aquellos elementos institucionales que se mantienen a lo largo del tiempo, así como los factores inductores de los cambios institucionales en determinados periodos históricos.

Objetivo específico 3.- Analizar el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid.

Objetivo específico 4.- Profundizar en el modelo institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid para conocer las características definitorias de su dimensión organizativa y funcional.

La importancia de la observación del objeto de estudio y de la consecución de los diferentes objetivos específicos es más que evidente, sobre todo habida cuenta que la seguridad ciudadana es una de las principales expresiones de la relación de la ciudadanía con el poder político y que, como política pública, se materializa y gestiona a través de sus instituciones propias y singulares.

1.3.- Hipótesis de estudio

A la vista del objeto de estudio y objetivos propuestos, esta investigación pretende responder a varios interrogantes de los que se derivan las hipótesis que se pretenden verificar con la misma. Estas cuestiones básicas son las siguientes:

- ***¿Cómo ha sido el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid?***
- ***¿El modelo institucional vigente denota grandes cambios desde su origen o se caracteriza por su conservadurismo o continuismo con respecto al modelo primigenio?***
- ***¿Cuál ha sido la influencia del mesogobierno autonómico en los modelos institucionales estatal y local?***

Las hipótesis son enunciados que corresponden a los hechos y que se expresan en forma de frases declarativas que indican las relaciones previstas entre los fenómenos a los que se refieren los conceptos (Manheim *et al*, 1986). Así pues, con base en las citadas preguntas de investigación, se aborda el objeto de estudio en torno a tres hipótesis que orientan el conjunto de la investigación.

1.3.1.- Hipótesis sobre el proceso de institucionalización

La hipótesis general de investigación (H1) que se sostiene en el presente trabajo es que ***“el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid ha sido un proceso profundo y complejo que ha estado impulsado por diferentes hitos y circunstancias que han ocasionado el cambio institucional en determinados periodos históricos”***.

A lo largo de la investigación se comprobará como las instituciones de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, desde la creación del mesogobierno en 1983 hasta el año 2015, han transitado por un proceso de reajuste debido a la existencia de diferentes hitos y circunstancias que lo han impulsado y retardado. En ese proceso transformador se reconoce la existencia de diferentes etapas temporales determinadas por los cambios institucionales y que se desarrollaron en un entorno de complejidad, surgiendo finalmente la actual configuración institucional.

1.3.2.- Hipótesis sobre los niveles gubernamentales

La segunda hipótesis de investigación (H2) que se sostiene consiste en que: ***“las instituciones de la seguridad ciudadana pertenecientes a los diferentes niveles gubernamentales en la Comunidad de Madrid se han institucionalizado de diferentes maneras y con diversas consecuencias institucionales”***.

A lo largo de la investigación se demostrará como las instituciones del campo organizacional de la seguridad ciudadana en la CM pertenecientes a los diferentes niveles gubernamentales se han visto influenciadas por diferentes circunstancias que han ocasionado que sus actuales configuraciones institucionales sean diferentes en términos de consolidación institucional.

1.3.3.- Hipótesis sobre la influencia del mesogobierno

La tercera hipótesis de investigación (H3) que se sostiene consiste en que ***“desde la creación de la Comunidad de Madrid, el mesogobierno madrileño ha influido sobre la institucionalización del campo organizacional de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid de diferente forma en cada nivel gubernamental”***.

En la investigación se pretende demostrar que la creación de la Comunidad Autónoma, su institucionalización en seguridad ciudadana y las características de su acción gubernamental han influido de diferentes maneras en las instituciones de los niveles estatal y local.

1.4.- Metodología y técnicas de investigación

Las cuestiones a investigar en Ciencia Política ofrecen posibilidades casi ilimitadas. Por tanto, dos investigaciones politológicas poco, o nada, pueden tener en común salvo la utilización de un método reglado que permita avanzar en el conocimiento válido y fiable de la realidad política de interés del investigador y que, pese a ello, continua con frecuencia en el centro del debate metodológico y epistemológico⁶ (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009).

En consecuencia, cualquier investigación debe basarse en un riguroso método orientador, que se materialice en un plan de trabajo que racionalice los procedimientos y técnicas de investigación que posibiliten el alcance de los objetivos y el contraste de las hipótesis de investigación.

⁶ Como ejemplo, la tensión entre las técnicas cualitativas y cuantitativas que materializa el debate entre los modelos metodológicos positivista y constructivista (Anduiza *et al*, 2009).

1.4.1.- El estudio de caso

El término metodología se refiere a la forma en que se investiga, al modo en que se afrontan los problemas, supuestos, intereses y propósitos en el marco de la investigación (Pastor Albaladejo, 2010).

Así pues, la metodología alude especialmente a la forma de operar en el proceso investigador. Por lo tanto, la metodología permite la traducción de las orientaciones generales del método a un plano operativo y concreto y que, como recurso fundamental para extraer los datos del fenómeno a estudiar en su multifacética complejidad, debe adaptarse al objeto de estudio y ser la más adecuada para el diseño de investigación generado (Sabino, 1996).

En la presente investigación se utiliza como marco metodológico el estudio de caso, por ser una estrategia de investigación que se utiliza con mucha frecuencia en la ciencia política (Anduiza *et al*, 2009). Además, un caso es un objeto de estudio definido que se analiza en su contexto y que se considera relevante, bien para comprobar, ilustrar o construir una teoría, bien por su valor intrínseco (Coller, 2000).

En un sentido estricto, aunque de utilización práctica poco frecuente, el estudio de caso consiste en la investigación en detalle de múltiples propiedades de una única unidad de análisis en un determinado momento temporal. Por lo tanto, consiste en basar el estudio en una sola observación de cada variable relativa a la unidad de análisis.

En todo caso, la modalidad más extendida del estudio de caso es su utilización en la perspectiva diacrónica; es decir, el análisis en profundidad de las propiedades de una unidad de análisis, aunque teniendo en cuenta la variación temporal de las mismas, lo que necesariamente implica la realización de dos o más observaciones de cada variable analizada. Este tipo de estudio de caso dota de una mayor flexibilidad al investigador porque le permite seleccionar aquellas teorías, conceptos y variables que mejor se adapten a su objeto de estudio, sin los condicionantes de tener que ampliar su aplicación al estudio simultáneo de otros casos.

Además, el estudio de caso ofrece la posibilidad de describir en profundidad, y explicar en detalle, las lógicas de funcionamiento de procesos complejos y producir hipótesis cuya validez y generalidad deben ser puestas a prueba posteriormente mediante análisis de

mayor número de casos. Estas grandes posibilidades tienen la contrapartida de que el estudio de caso tiene utilidad limitada para investigaciones cuyos objetivos sean el contraste de la validez general de una hipótesis explicativa fuera del caso concreto, por lo que no permite realizar inferencias tendentes a la generalización teórica, aunque contribuye a validarlas, matizarlas o cuestionarlas (Anduiza *et al*, 2009).

Por su parte, Coller (2000) establece una tipología de casos en función de determinadas variables de aplicación a cada uno de ellos. Entre estas categorías se destacan las siguientes:

En primer lugar, según el objeto de estudio un caso puede ser un *proceso* con límites más o menos nítidos, como un proceso social, un fenómeno evolutivo, etc.; o bien un *objeto*, como una organización, un campo organizacional, una política, un personaje, un hecho aislado, un gobierno, etc.

En segundo lugar, y atendiendo al alcance del caso, se pueden diferenciar entre casos específicos y casos genéricos. El caso *específico*, también se denominado excepcional o intrínseco, es aquel estudio relevante por sí mismo y por sus características. El caso *genérico*, también denominado ejemplar o instrumental, ilustra acerca de una característica presente en otros casos o se utiliza para ilustrar una teoría.

En tercer lugar, en lo relativo a la naturaleza o esencia del caso, el caso puede ser *ejemplar* (categoría ya comentada en el alcance), *extremo* o *polar* (posición con respecto a otros casos similares), *típico* (si es uno más entre un grupo de casos con iguales características) y *único*, *raro* o *excepcional* (si el caso, en su conjunto, supone una rareza, que puede devenir del contexto, de su carácter irrepitable, de su naturaleza pionera o de su relevancia social).

En cuarto lugar, según el tipo de acontecimiento, objeto o fenómeno analizado, los casos pueden ser *diacrónicos* (cuando hacen referencia a objetos de estudio que tuvieron lugar en el pasado o cuando las observaciones corresponden a diferentes momentos temporales), *sincrónicos* (cuando los fenómenos estudiados tienen lugar en el momento en que se realiza la investigación), o *mixtos* (cuando se recurre a elementos del pasado en el estudio de un suceso presente).

Finalmente, en quinto lugar, según el uso del caso, se pueden identificar casos *exploratorios*, de naturaleza eminentemente descriptiva, dando cuenta del acontecimiento o fenómeno estudiado; o *analíticos*, cuando se estudia el funcionamiento de un fenómeno o

una relación entre fenómenos en el marco de una teoría determinada, pudiendo utilizarse para la validación de hipótesis.

Todo lo expuesto justifica la elección del método del estudio de caso para la presente investigación, al concentrarse en el estudio de una única y específica unidad; es decir, el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, este método se considera útil y adecuado para el análisis en profundidad del objeto de estudio dadas las posibilidades de investigación intensiva que la concentración sobre una única unidad permite.

Por otra parte, el estudio de caso se aborda desde una perspectiva temporal, por lo que la opción elegida es la del estudio de caso diacrónico. El enfoque diacrónico posibilita, entre otros aspectos, el conocimiento de las causas y las características de los procesos de institucionalización en la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid a lo largo del horizonte temporal escogido, desde la creación de la Comunidad Autónoma en el año 1983 hasta la actualidad. Esta trayectoria analítica contribuirá a identificar y analizar las etapas y procesos más significativos registrados en las transformaciones, así como a conocer y explicar las incidencias surgidas en el proceso de instauración y consolidación del modelo actual.

Según la tipología de Coller (2000), el caso que se analiza se puede caracterizar por ser un proceso, tener un alcance genérico y una naturaleza típica, así como por ser un caso analítico que se basa en el estudio de un acontecimiento diacrónico (véase Tabla 1.1).

Tabla 1.1. Caracterización de la investigación según la tipología de casos de Coller

Criterio	Caracterización
Objeto de estudio	Proceso
Alcance	Caso genérico
Naturaleza	Caso típico
Tipo de acontecimiento	Caso diacrónico
Uso del caso	Caso analítico

Fuente: elaboración propia a partir de Coller (2000).

1.4.2. Técnicas de recogida y análisis de datos

La metodología planteada en este trabajo ha posibilitado la utilización de diferentes técnicas de recogida y análisis de datos que han contribuido tanto al contraste de los datos provenientes de las distintas fuentes (triangulación de datos) como a su interpretación a partir de los diferentes elementos teóricos (triangulación teórica).

Teniendo en cuenta la tipología de datos planteada por Eva Anduiza, Ismael Crespo y Mónica Méndez (2009), en la investigación se han utilizado: estadísticas de organizaciones, datos de expertos, datos de encuestas y datos documentales que se han recogido principalmente mediante técnicas documentales y entrevistas realizadas a personas de interés para la investigación.

1.4.2.1.- Técnicas documentales

Las instituciones de la seguridad ciudadana en España toman su esencia y basan su misma existencia en normas jurídicas y, como instituciones públicas y estructuras administrativas, están determinadas y condicionadas por las mismas. Por ello, las técnicas documentales han sido la principal técnica de recolección de datos en este estudio.

Las principales fuente documentales utilizadas han sido las normas jurídicas, legales y reglamentarias, reguladoras de las instituciones de la seguridad ciudadana en España y de la Comunidad de Madrid (CM), en particular, obtenidas a través del Boletín Oficial del Estado (BOE) y del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) respectivamente.

Conviene resaltar la especial utilidad las recopilaciones normativas sectoriales o temáticas disponibles en la página web del BOE (www.boe.es), denominadas códigos electrónicos, que han proporcionado información, no solamente de las normas vigentes en algunos importantes aspectos de interés de la investigación, sino también acerca de los aspectos regulados en cada uno de los sectores, la sistematización normativa utilizada, normas previas ya derogadas, etc. En este sentido, han resultado especialmente útiles los siguientes códigos electrónicos del BOE: Código de Derecho Constitucional, Código de Estatutos de Autonomía, Código de Seguridad Ciudadana, Código de la Policía Nacional, Código de la Guardia Civil y Código de Régimen Local.

En la normativa reguladora de las instituciones de seguridad ciudadana se diferencian tres niveles normativos correspondientes al nivel gubernamental que haya ejercido la potestad legislativa o reglamentaria; por lo tanto, para sistematizar su estudio se dividen entre normativa estatal, autonómica y local.

Respecto a la normativa estatal, en primer lugar, se han recopilado y analizado las normas que regulan la materia de seguridad de forma general y entre las que destaca, por su relevancia, el *bloque de constitucionalidad* que en esta materia se compone por la propia

Constitución Española, los respectivos Estatutos de Autonomía (en sus ámbitos territoriales correspondientes) y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Además, como normativa estatal se destaca la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Junto con este marco regulador, también se han analizado aquellas normas sectoriales que configuran diferentes aspectos de la seguridad o materias relacionadas con ella⁷. Adicionalmente, cabe citar en este grupo normativo, las regulaciones de relevancia para la evolución histórica del sistema de seguridad.

Dentro las fuentes normativas estatales, también se han consultado las normas reguladoras del funcionamiento político-administrativo general, entre la que destacan la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado⁸, así como las disposiciones legislativas sobre los órganos administrativos competentes en seguridad⁹.

⁷ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio; Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 2/1986; Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, del derecho de reunión; Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, de videovigilancia en lugares públicos; Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil; Ley 23/1992, de 30 de julio, y 5/2014, de 4 de abril, ambas de seguridad privada; Ley 8/2011, de 28 de abril, de protección de infraestructuras críticas; Ley 17/1985, de 1 de julio, de objetos fabricados con metales preciosos; Ley 4/2009, de 15 de junio, de control de precursores de drogas; Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte; Real Decreto 1377/1978, de 15 de junio, Real Decreto 769/1987, de 19 de junio y Real Decreto 54/2002, de 18 de enero, todos ellos de regulación de la policía judicial; Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, reglamento de Protección de Infraestructuras Críticas; Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, reglamento de las Juntas Locales de Seguridad; Real Decreto 1119/1989, de 15 de septiembre, regulación de tráfico de embarcaciones de alta velocidad; Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, reglamento de armas; Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, reglamento de explosivos; Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, de espectáculos públicos; Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte; Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, expedición del documento nacional de identidad; Real Decreto 896/2003, de 11 de julio, de la expedición del pasaporte ordinario; Real Decreto 731/1982, de 17 de marzo, de control de los establecimientos de desguace de vehículo; Real Decreto 197/1988, de 22 de febrero, de objetos fabricados con metales preciosos; Orden Ministerial de 7 de julio de 1995 de personal de seguridad privada; Orden Ministerial INT/2944/2010, de 10 de noviembre, de condiciones para las mancomunidades de policía local.

⁸ Ley Orgánica 17/1983, de 16 de noviembre, sobre desarrollo del artículo 154 de la Constitución; Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, del estatuto de los Gobernadores Civiles; Real Decreto 617/1997, de 25 de abril, de las Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones Insulares de la AGE; Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de los servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno; Real Decreto 466/2003, de 25 de abril, de creación de la Subdelegación del Gobierno en la provincia de Madrid.

⁹ En materia de estructura organizativa de los órganos competentes en seguridad, se han sucedido las siguientes normas: Real Decreto 3614/1976, de 30 de octubre; Real Decreto 1316/1977, de 2 de junio; Real Decreto 1374/1978, de 15 de junio; Real Decreto 1375/1978, de 15 de junio; Real Decreto 1110/1979, de 10 de mayo; Real Decreto 1158/1980, de 13 de junio; Real Decreto 3371/1982, de 7 de diciembre; Real Decreto 3883/1982, de 29 de diciembre; Real Decreto 669/1984, de 28 de noviembre; Real Decreto 901/1990, de 13 de julio; Real Decreto 107/1991, de 1 de febrero; Real Decreto 495/1994, de 17 de marzo; Real Decreto 1334/1994, de 20 de junio; Real Decreto 1885/1996, de 6 de agosto; Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio; Real Decreto 562/2004, de 19 de abril; Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio; Real Decreto 278/2005, de 11 de marzo; Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre; Real Decreto 1571/2007, de 30 de noviembre; Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio; Real Decreto 331/2009, de 13 marzo; Real Decreto 1151/2011, de 29 de julio; Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre; Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero.

Además, se ha recopilado y analizado la normativa reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante FCSE), tanto en sus aspectos organizativos¹⁰, como estatutarios¹¹ y específicos de cada uno de los cuerpos estatales¹².

Por otro lado, se ha consultado normativa estatal reguladora del régimen local, que tiene importante influencia en la configuración de la seguridad en este ámbito territorial, entre las se encuentra la siguiente: legislación general de Régimen Local¹³, de afección a la totalidad de los municipios y, por su especial incidencia en la Comunidad de Madrid, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (conocida como Ley de Grandes Ciudades), y la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

¹⁰ En materia de estructura y organización de las FCSE: a) respecto a la GC, Real Decreto 58/1987, de 16 de enero; Real Decreto 107/1991, de 1 de febrero; Real Decreto 158/1992, de 21 de febrero; Real Decreto 367/1997, de 14 de marzo; Real Decreto 3468/2000, de 29 de diciembre; Orden Ministerial de 29 de octubre de 2001 y Orden Ministerial PRE/422/2013, de 15 de marzo; y, b) respecto al CNP, Real Decreto 1668/1989, de 29 de diciembre, de creación de las Unidades de Intervención Policial y Real Decreto 221/1991, de 22 de febrero, de Unidades adscritas a las CCAA.

¹¹ En los aspectos estatutarios y de personal de las FCSE: a) respecto a la GC, Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, de derechos y deberes y Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario; Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar; Ley 29/2014, de 28 de noviembre, del Régimen de Personal; Real Decreto Legislativo 670/1987, del TR de la Ley de Clases Pasivas y Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del TR del Estatuto Básico del Empleado Público; Real Decreto 1224/2006, de 27 de octubre, de evaluaciones y ascensos; Real Decreto 1250/2001, del reglamento de provisión de destinos; Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre, de creación del Centro Universitario; Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones; Real Decreto 179/2005, de prevención de riesgo laboral; Real Decreto 751/2010, de 5 de junio; de organización y funcionamiento de Consejo de la GC; Real Decreto 1963/2008, de 28 de noviembre, del régimen electoral del Consejo de la GC; y Orden Ministerial de 2 de junio de 1999 de clasificación de personal; Orden Ministerial PRE/1983/2012, de 14 septiembre, de mando, disciplina y régimen interior; Orden Ministerial PRE/266/2015, de 17 de febrero; normas del Informe Personal de Calificación; Orden Ministerial INT/1176/2015, de 15 de junio de clasificación y provisión de destinos; Orden Ministerial INT/2008/2012, de 21 de septiembre, de la Orden del Mérito de la GC; y b) respecto al CNP, Ley Orgánica 9/2015, de 18 de julio, de Régimen de Personal y Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen Disciplinario; Ley 5/1964, de 29 de abril, de condecoraciones policiales y Ley 26/1994, de 29 de septiembre, de segunda actividad; Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, del TR de la Ley de Clases Pasivas; Real Decreto 1373/1978, de 15 de junio, plan de estudios de la Escuela General de Policía; Real Decreto 1376/1978, de 15 de junio, de reestructuración de la Escuela General de Policía; Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, de normas generales sobre escalas, categorías, personal, uniformidad, distintivos y armamento; Real Decreto 614/1995, de 21 de abril, de procesos selectivos y formación; Real Decreto 1593/1998, de 16 de diciembre, del reglamento de ingreso, formación y promoción; Real Decreto 997/1989, de 28 de julio, de provisión de puestos de trabajo; Real Decreto 1556/1995, de 21 de septiembre, de segunda actividad; Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones; Real Decreto 741/2013, de 27 de septiembre, de retribuciones de los funcionarios en prácticas; Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, de prevención de riesgo laboral; Real Decreto 555/2011, de 20 de abril, del Régimen Electoral del Consejo de Policía; y Orden Ministerial de 22 de julio de 1987 de organización y funcionamiento del Consejo de Policía y Orden Ministerial INT/1409/2011, de 10 de mayo, de condecoraciones.

¹² Como aspectos específicos conviene señalar la regulación de los aspectos militares de la Guardia Civil, Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional; Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, de misiones de carácter militar de la Guardia Civil y Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, del Reglamento de Honores Militares.

¹³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, del TR de las Disposiciones de Régimen Local, Real Decreto 2586/1986, de 28 de noviembre, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local; Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, de regulación básica de la selección de funcionarios de la Administración Local.

En lo relativo a la normativa autonómica, se ha analizado el contenido de las normas que regulan la estructura básica de la Administración de la CM, así como la dimensión organizativa y funcional de las diferentes Consejerías que sucesivamente han asumido competencias en materia de seguridad. Entre estas normas destacan las siguientes: Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la CM, los diferentes Decretos de la Presidencia de la CM que han establecido el número y denominación de las Consejerías¹⁴, los distintos Decretos del Consejo de Gobierno que establecieron las competencias de las sucesivas Consejerías competentes en materia de seguridad¹⁵ y, con menor relevancia, las Ordenes de la Consejería correspondiente dictadas en desarrollo de la estructura y/o competencias de la misma¹⁶.

Por otro lado, también se han recopilado y analizado normas de desarrollo de la competencia autonómica de coordinación de policías locales, entre otras: la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la CM; la Ley 15/2000, de 21 de diciembre, de creación de la Academia de Policía Local de la CM; el Decreto 112/1993, de 28 de octubre, del Reglamento marco de organización de las policías locales de la CM; y la Orden 1148/1997, de 24 de septiembre, de la Consejería de Presidencia, de bases generales de ingreso en los Cuerpos de Policía Local de la CM. Adicionalmente, en esta

¹⁴Decretos de la Presidencia de la CM 62/1987, de 23 de julio; Decreto de la Presidencia de la CM 55/1991, de 22 de julio; Decreto de la Presidencia de la CM 71/1995, de 30 de junio; Decreto de la Presidencia de la CM 11/1999, de 8 de julio; Decreto de la Presidencia de la CM 96/2000, de 26 de mayo; Decreto de la Presidencia de la CM 61/2003, de 21 de noviembre; Decreto de la Presidencia de la CM 7/2007, de 20 de junio; Decreto de la Presidencia de la CM 11/2011, de 16 de junio; Decreto de la Presidencia de la CM 23/2012, de 27 de septiembre y Decreto de la Presidencia de la CM 25/2015, de 26 de junio, por los que se establecen los sucesivos número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

¹⁵ Decreto del Consejo de Gobierno 171/1987, de 15 de octubre; Decreto del Consejo de Gobierno 31/1991, de 9 de mayo; Decreto del Consejo de Gobierno 252/1995, de 28 de septiembre; Decreto del Consejo de Gobierno 84/1995, de 1 de julio; Decreto del Consejo de Gobierno 154/1995, de 6 de julio; Decreto del Consejo de Gobierno 252/1995, de 28 de septiembre; Decreto del Consejo de Gobierno 112/1998, de 25 de junio; Decreto del Consejo de Gobierno 301/1999, de 14 de octubre; Decreto del Consejo de Gobierno 82/2000, de 18 de mayo; Decreto del Consejo de Gobierno 112/2000, de 1 de junio, todos ellos de estructura básica de la Consejería de Presidencia; Decreto del Consejo de Gobierno 184/2000, de 31 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia y Hacienda; Decreto del Consejo de Gobierno 227/2003, de 24 de noviembre, por el que se modifican parcialmente las estructuras de las diferentes Consejerías de la Comunidad de Madrid; Decreto del Consejo de Gobierno 57/2003, de 24 de abril, por el que se modifica el Decreto 68/2002, de 25 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas; Decreto del Consejo de Gobierno 113/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior; Decreto del Consejo de Gobierno 77/2008, de 3 de julio, del número y denominación de las Consejerías de la CM; Decreto del Consejo de Gobierno 72/2015, de 7 de julio, de competencias y estructura de las Consejerías que forman el Gobierno de la CM; Decreto del Consejo de Gobierno 192/2015, de 4 de agosto, de estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno; Decreto del Consejo de Gobierno 232/2015, de 3 de noviembre, de fusión de la Dirección General de Justicia y la Dirección General de Seguridad de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.

¹⁶ Ordenes 1346/2000, de 12 de mayo, de la Consejería de Presidencia, de estructura orgánica de la Consejería de Presidencia; Orden de 2 de octubre de 2000, de la Consejería de Presidencia y Hacienda, por la que se desarrolla el Decreto 184/2000, de 31 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Hacienda.

misma línea, materializando la ejecución de la coordinación de policía local, cabe señalar la normativa relacionada con el desarrollo del Proyecto de Seguridad de la CM¹⁷.

Respecto a la recopilación y el análisis de la normativa local, es necesario indicar que cada Ayuntamiento, en el uso de sus potestades reglamentaria y de autoorganización, ha desarrollado, tanto las competencias de seguridad atribuidas a los municipios en la legislación de Régimen Local, como todos aquellos aspectos necesarios para la organización y el funcionamiento de la totalidad de los cuerpos de policía local existentes. Como fácilmente se deduce, el sumatorio de ordenanzas y de otras disposiciones municipales emitidas por los Ayuntamientos de la CM sería un asunto inabordable y que excedería con creces los modestos límites de esta investigación. Por ello, sólo se destacan, como normas de referencia consultadas, los sucesivos reglamentos orgánicos del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid (CPMM)¹⁸.

Por último, hay que señalar que se ha realizado un exhaustivo examen bibliográfico (libros, monografías, capítulos de libro y artículos de revistas, entre otras fuentes) acerca de las diferentes cuestiones de interés que confluyen en esta investigación. Por un lado, se destaca la bibliografía relacionada con el Nuevo Institucionalismo, marco teórico de la presente investigación¹⁹; por otra parte, se han consultado fuentes bibliográficas que dan cuenta de la historia de las instituciones españolas de seguridad²⁰, así como su configuración, características actuales y evolución reciente, que confluyen en el interés de esta investigación. Todo ello, con el objeto de que la investigación se dotara del mayor número de referencias bibliográficas posibles en torno al objeto de estudio y a las materias abordadas en cada capítulo.

¹⁷ Acuerdo del CG de 8 de enero de 2004, de aprobación del Programa de Actuación para la implantación de las Bases Operativas de las BESCAM; Acuerdo del CG de 13 de enero de 2004, de creación de la base operativa de Móstoles; Acuerdos del CG de fechas 9 de septiembre de 2004, 20 de enero de 2005, 3 de noviembre de 2005, 13 de julio de 2006, 8 de mayo de 2008, de desarrollo de las diferentes fases del proyecto BESCAM; y Resolución de 23 de abril de 2007, del Director General de Seguridad, de funciones de los policías locales vinculados al proyecto BESCAM.

¹⁸ Reglamento para el Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid, aprobado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 25 de enero de 1985 y el Reglamento para el Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid, aprobado por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 31 de marzo de 1995 y modificado por Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de 27 de marzo de 1998, 25 de julio de 2002 y 30 de marzo de 2004.

¹⁹ Las principales referencias neoinstitucionalistas consultadas han sido, entre otras: Arias y Caballero (2013), Hall y Taylor (1996), Immergut (1998), Lowndes (1996), March y Olsen (1997), Meyer y Rowan (1997), Pastor (2010 y 2011), Peters (2003), Powell y Dimaggio (1999), Ramió y Salvador (2005), Rhodes (1997), Scott (1995), Subirats, Knopfel, Larrue y Varone (2012), Thoenig (2003), Vargas (2008), Vergara (1993), Zurbriggen (2006).

²⁰ Las principales referencias consultadas en relación a la evolución histórica de la seguridad han sido, entre otras y sin carácter exhaustivo, Amoedo (2000), Antón (2000), Ballbé (1983b), Bas (2009), Benzo (1992), Castells (2000), Cotarelo (1990), Curbet (1983a), Dolón (2005), Domínguez y Virgili (2001), Gil Márquez (1999), Gil Sacristán (1998), Hurtado (1999), Lazuén (1998), López (1982 y 1987), Morales (1980), Palacios (2009), Recasens (2002 y 2007), Risques (2003) y Zuloaga (2014).

1.4.2.2.- Técnicas cualitativas: la entrevista

Otra de las técnicas de investigación utilizadas ha sido la entrevista. Esta herramienta de recopilación de datos ha posibilitado la obtención de datos de expertos y ha sido una importante fuente de información para la realización de la investigación.

Tabla 1.2.- Relación de entrevistas realizadas

Número	Fecha	Perfil del entrevistado
1	12FEB14	Ex Alcalde de gran ciudad. Ex Diputado Asamblea Madrid
2	18FEB14	Ex Consejero de Interior CM
3	20FEB14	Jefe CPL de gran ciudad. Ex alto cargo CM
4	21FEB14	Jefe CPL de gran ciudad. Directivo Asociación Mandos Policiales
5	28FEB14	Alcalde. Ex Presidente FMM
6	13MAR14	Alcalde de gran ciudad
7	25ENE16	Directivo CPMM
8	26ENE16	Ex alto cargo CM
9	26ENE16	Directivo CPM
10	03FEB16	Jefe CPL gran ciudad. Directivo Asociación Mandos Policiales
11	08FEB16	Jefe CPL gran ciudad.
12	04FEB16	Investigador universitario
13	29FEB16	Ex Jefe Departamento Academia de Policía
14	02MAR16	Ex Delegado del Gobierno
15	04MAR16	Jefe CPL
16	08MAR16	Ex alto cargo CM
17	11MAR16	Ex Delegado del Gobierno
18	10MAR16	Jefe CPL
19	09MAR16	Ex Delegado del Gobierno
20	14MAR16	Directivo CPMM. Ex alto cargo municipal
21	16MAR16	Jefe CPL
22	22MAR16	Jefe CPL. Directivo Asociación Mandos Policiales
23	30MAR16	Ex General de la Guardia Civil
24	30MAR16	Ex Delegado del Gobierno
25	12ABR16	Comisario Principal CNP. Ex alto cargo policial
26	19ABR16	Comisario Principal CNP. Ex alto cargo policial
27	20ABR16	Sindicato CCOO
28	19ABR16	Directivo CPL. Ex alto cargo municipal
29	13JUN16	Directivo CPL
30	17JUN16	Jefe CPL. Directivo Asociación Mandos Policiales
31	21JUN16	Jefe CPL. Directivo Asociación Mandos Policiales
32	29JUN16	Alto cargo Delegación del Gobierno
33	24JUN16	Comisario CNP. Jefe UCCM
34	22JUN16	Comisario CNP. Alto cargo policial
35	04JUL16	Teniente Coronel Guardia Civil

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas se realizaron mediante la utilización del guion de entrevista semiestructurado que se incluye en la Tabla 1.3; las entrevistas tuvieron una duración media aproximada de 90 minutos, no se realizaron grabaciones y la reconstrucción escrita y las notas se realizaron inmediatamente; finalmente, se realizó la explotación y análisis de los datos mediante el correspondiente análisis de discurso.

Tabla 1.3.- Guión de entrevista

Tema/Grupo	Pregunta
Proceso de institucionalización	-¿Cuáles han sido los hitos que han marcado el proceso? -¿Se reconocen etapas? ¿Por qué se caracteriza cada etapa? -¿Cuáles fueron los cambios normativos? ¿Causa/s? -¿Cuáles fueron los cambios organizativos? ¿Causa/s?
Sistema institucional LO 2/1986	-¿Aspectos positivos y negativos (para su nivel gubernamental) del sistema establecido (atribuciones competenciales) en la LO 2/1986 -Relaciones ad-extra entre niveles gubernamentales, relaciones ad-intra en los niveles gubernamentales, relaciones entre cuerpos policiales. -Evolución del sistema, factores de impulso y retardo.
Desarrollo autonómico. Ley 4/1992	-¿Virtudes y defectos (para su segmento) de la ley 4/1992 de coordinación de PPLL? -Relaciones entre el nivel gubernamental autonómico y local, relaciones institucionales. Relaciones si existen entre cuerpos policiales. -Evolución del sistema, factores de impulso y retardo.
Programa de Seguridad de la CM	-Evolución del programa, factores de impulso y retardo. -Afección positiva y negativa al sistema institucional (en su nivel gubernamental). -Valoración general del programa
Sindicatos y asociaciones	-Tipología, afiliación, influencia, centralidad, vinculación política -Evolución del sindicalismo/acción sindical -Evolución de las asociaciones/acción asociativa
Estructura organizativa de la CM	-Evolución de la estructura organizativa. -Extracción y procedencia del personal directivo, posibles influencias sobre las acciones realizadas. -Afección de las malas prácticas detectadas
Relaciones intergubernamentales	-Mecanismos de relaciones internacionales, actividad, rendimiento, aspectos positivos y negativos,

Fuente: MIR y elaboración propia.

1.5. Estructura y contenidos generales

Esta investigación se ha estructurado siguiendo un patrón que va desde lo general a lo particular con la intención de sistematizar la información al objeto de ofrecer una visión lo más rigurosa y completa posible del objeto de estudio. La investigación se ha organizado en ocho capítulos agrupados en cuatro bloques teóricos que comprenden los contenidos generales abordados en los capítulos (ver Tabla 1.4). El bloque I se dedica al marco conceptual, analítico, metodológico y teórico de la investigación y comprende los capítulos 1 y 2. Por su parte, el bloque II, aborda la institucionalización de la seguridad ciudadana en España, haciendo referencia histórica desde la Antigüedad hasta el año 2015 y comprende los capítulos 3, 4 y 5. El bloque III se adentra en el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, desde 1983 hasta 2015, comprendiendo los capítulos 6 y 7. Finalmente, el bloque IV, comprende el capítulo 8 y se dedica a realizar el balance sobre los objetivos, discusión de hipótesis y aportaciones de la presente investigación. A continuación, y con objeto de ofrecer una imagen general de la investigación, se especifican los contenidos más significativos de cada capítulo.

Tabla 1.4.- Estructura y contenidos generales

Bloque teórico-contenido general	Capítulos
Bloque I.- Marco conceptual, analítico, metodológico y teórico	<u>Capítulo 1.-</u> Introducción, propuesta conceptual, analítica y metodológica
	<u>Capítulo 2.-</u> Marco teórico de la investigación. El neoinstitucionalismo y las instituciones de seguridad ciudadana.
Bloque II.- La institucionalización de la seguridad ciudadana en España (Antigüedad-2015)	<u>Capítulo 3.-</u> Los antecedentes remotos de las instituciones de seguridad en España
	<u>Capítulo 4.-</u> Las instituciones de seguridad españolas en el Estado liberal (1840-1975)
	<u>Capítulo 5.-</u> El modelo institucional de seguridad ciudadana en el Estado social y democrático de derecho (1976-2015)
Bloque III.- La institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid (1983-2015)	<u>Capítulo 6.-</u> El proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid (1983-2015)
	<u>Capítulo 7.-</u> El sistema institucional actual de seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid (2015)
Bloque IV.- Balance sobre los objetivos, discusión de hipótesis y aportaciones	<u>Capítulo 8.-</u> Conclusiones

El presente capítulo 1 está articulado como el capítulo introductorio, que ofrece la justificación y oportunidad de la investigación, determina el objeto de estudio y objetivos de investigación, establece las hipótesis de investigación y detalla la metodología y técnicas de investigación aplicadas y, finalmente realiza un avance de la estructura y contenido del documento final.

El capítulo 2 expone el marco conceptual y teórico que soporta esta investigación. En primer lugar se determina el marco conceptual de la seguridad ciudadana a través de su definición jurídica y la de los conceptos conexos de orden público y seguridad pública, finalizando con una comparación de los tres conceptos. A continuación se aborda el concepto sociopolítico de seguridad ciudadana a través de la determinación conceptual de sus dimensiones institucional, procesal y sistémica. En segundo lugar se aborda la presentación del marco teórico que sustenta la investigación, específicamente el Nuevo Institucionalismo, a través de una referencia a su origen, elementos básicos y los enfoques neoinstitucionalistas de mayor interés en la presente investigación; realizando a continuación referencia al aporte del Nuevo Institucionalismo al estudio del proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en España y particularmente en la Comunidad de Madrid.

El capítulo 3 aborda los antecedentes remotos de las instituciones de seguridad en España abarcando un gran periodo que alcanza desde la Antigüedad hasta la finalización

del reinado de Fernando VII, correspondiente a la gestión de la seguridad en las organizaciones políticas protoestatales y en el Estado moderno. En la medida que la seguridad ha acompañado a la historia humana y ha sido uno de los principales dinamizadores (si no el principal) de su vida colectiva y de la organización política, en puridad el estudio de la seguridad puede comenzar a la par que la historia de la Humanidad. Así, se realizan algunas referencias a las primeras civilizaciones y a las civilizaciones clásicas, para a continuación adentrarse en la concepción y tratamiento de la seguridad medieval (siglos V a XV), durante la Monarquía Hispánica (siglos XVI y XVII), las reformas ilustradas de la seguridad (siglo XVIII), la Guerra de la Independencia (1808-1814), para finalizar este recorrido con el reinado de Fernando VII (1814-1833).

El capítulo 4 se adentra en el estudio de las instituciones de seguridad españolas en el Estado liberal, abarcando el periodo 1844-1975. Este periodo corresponde a la institucionalización de la seguridad realizada por el Estado liberal, desde la creación liberal de su sistema propio de seguridad en 1844 y a sus características primigenias, pasando por su consolidación y perfeccionamiento en el periodo que abarca desde la Restauración hasta la Guerra Civil (1875-1939) incluyendo las frustradas reformas de la Segunda República y las características del sistema de seguridad generado por el régimen franquista (1939-1975). En clave neoinstitucionalista, durante este recorrido se muestra que toda la vigencia del sistema institucional de seguridad liberal existen importantes conservadurismos y dependencias de rumbo, que alternan con cambios y reformas ocasionadas por la evolución o cambio del entorno sociopolítico.

El capítulo 5 aborda el modelo institucional de seguridad ciudadana en el Estado social y democrático de derecho en el periodo 1976-2015. Este periodo corresponde a la transformación realizada sobre el sustrato del sistema de seguridad heredado al final del régimen franquista, para su democratización y alineamiento con el concepto de seguridad vinculado al Estado social. Tras las primeras reformas preconstitucionales, el cambio del entorno sociopolítico y la determinación constitucional de los rasgos básicos del sistema de seguridad, ocasionó una transformación institucional en dos ejes fundamentales, uno, la reconceptualización del sistema de seguridad, realizada mediante la desmilitarización, la definición de una misión específica para el sistema en términos legitimados por el entorno sociopolítico y la creación de un modelo específico de función policial, y, dos, la descentralización del sistema de seguridad derivada de la territorialización policial que realizó el texto constitucional. Una vez definidos estos procesos, se realiza la definición de las características principales del sistema institucional actual de seguridad español, mediante el análisis de sus tres segmentos (estatal, autonómico y local) a través del análisis

del reparto competencial existente, de los órganos superiores y directivos, de los cuerpos policiales y del sistema de coordinación intergubernamental.

El capítulo 6 trata el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid desde la creación del mesogobierno madrileño en 1983 hasta la actualidad (2015). En este periodo se reconocen tres claros hitos de relevancia institucional, la creación en 1983 de la Comunidad de Madrid, la aprobación de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que es el marco normativo fundamental que consolidó el sistema institucional de seguridad español y, la aprobación del Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid, que marcó un antes y un después en la política de seguridad de la CM y en la institucionalización del segmento local de la seguridad madrileña. Estos tres hitos han generado las tres grandes etapas en las cuales se ha dividido este periodo para su estudio; una primera etapa 1983-1986, una segunda etapa 1986-2004, una tercera etapa 2004-2015. En cada una de estas etapas, se realiza un recorrido por los tres segmentos del sistema institucional de seguridad vinculados a los tres niveles gubernamentales estatal, autonómico y local, en el que se analizan la evolución de las instituciones y los principales fenómenos influyentes en los cambios institucionales.

El capítulo 7 se dedica a la descripción del sistema actual de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid, es decir, el sistema que finalmente ha cristalizado el proceso de institucionalización descrito en los capítulos anteriores. En este capítulo se define la estructura del sistema y se realiza un recorrido descriptivo detallado por las características institucionales de los tres segmentos que lo componen y por los órganos en los que se articula cada uno de ellos, así como los instrumentos de coordinación interadministrativa existentes.

El capítulo 8 se dedica a las conclusiones de la investigación recogiendo los hallazgos más significativos alcanzados en la misma. En primer lugar se realiza un balance del sistema institucional de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid alcanzado como final del largo proceso descrito en los capítulos anteriores, se recogen sus principales características y se realiza un análisis de las dimensiones estática y dinámica de los órganos que lo componen. En segundo lugar, se realiza una evaluación de los resultados de la investigación a la vista de las hipótesis sostenidas en la misma y su discusión, todo ello a la vista del marco teórico del Nuevo Institucionalismo. Finalmente, se identifican algunas posibles propuestas de investigación abiertas relacionadas con el objeto de estudio y marco teórico de esta tesis doctoral.

Por último, finaliza este trabajo la bibliografía, que compendia el conjunto de las referencias bibliográficas y documentales en las que se apoya esta investigación.

Finalmente, es preciso apuntar que los capítulos del presente documento son partes de una investigación única y cerrada que adquiere su único sentido desde una visión integral de la misma. El horizonte temporal de la investigación termina en 2015 y el sistema institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid continua y continuará en constante evolución, como consecuencia de la dinámica inherente a las instituciones, que podrá ser objeto de futuras observaciones. En definitiva, en las páginas que siguen se ha intentado ofrecer una imagen lo más rigurosa y acabada posible sobre el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid hasta 2015, sobre las instituciones y órganos que componen sus segmentos estatal, autonómico y local y sobre los fenómenos que han influido en su particular institucionalización.

Capítulo 2

Marco conceptual y teórico de la investigación

En términos generales, la seguridad es un asunto central en el devenir de la colectividad humana, por lo que su búsqueda ha estado en el origen sustancial de los diferentes tipos de agrupaciones humanas que han caracterizado la evolución de la vida del hombre en sociedad. En la medida que la agrupación humana y de la organización de la vida en común se determina por las características del entorno político, social y económico específico, la seguridad se convierte en un rasgo específico de cada sociedad y momento histórico. Por ello, la concepción actual de la seguridad (sus objetivos, prioridades y materialización) depende también de las características del contexto sociopolítico y económico vigente.

En concreto, el diseño del modelo de seguridad toma forma a través de las instituciones de seguridad en la medida que éstas son las herramientas instrumentales establecidas por la organización política para la materialización de la seguridad y el logro de sus objetivos. Entre estos objetivos se encuentran los de la propia supervivencia de la organización política establecida, y también están presentes los objetivos de diseño relacionados con la garantía de la tranquilidad de las personas en su entorno más próximo, cotidiano y tangible. Por lo tanto, las instituciones de seguridad deben cumplir una ambivalencia de tareas que consisten, por una parte, en proporcionar un adecuado marco de estabilidad para el sistema político vigente y, por otra, en garantizar el establecimiento de las mínimas garantías de pacífica convivencia cotidiana.

Así, las instituciones de seguridad han mantenido este carácter central en todos los tipos de organización política conocidas y muy especialmente desde la aparición del tipo particular de organización política que conocemos como Estado y su evolución a través de sus diferentes modelos.

Todo lo anterior nos conduce a considerar que realizar la aproximación a las instituciones de seguridad desde el marco teórico del Nuevo Institucionalismo (en adelante N.I.) es un abordaje oportuno, pertinente y adecuado; y, en consecuencia, en la presente investigación se pretende realizar un análisis de la institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, desde el citado marco teórico neoinstitucionalista. Desde la premisa de que las instituciones de seguridad ciudadana se constituyen en garantías de estabilidad de los sistemas políticos y de pacífica convivencia cotidiana, el nuevo institucionalismo se destaca como un marco teórico netamente adecuado para la aproximación y comprensión con cierta profundidad y rigor académico de aspectos como el origen y evolución de la estructura de seguridad ciudadana en el contexto socio-político español, su diseño y rediseño institucional y sus procesos de institucionalización y de cambio institucional, al objeto de concretar y analizar los rasgos que configuran el actual modelo institucional español de seguridad ciudadana.

Así, por lo tanto, el presente capítulo dedicado al marco conceptual de la seguridad ciudadana y al marco teórico neoinstitucionalista y la aplicación que de él pretende realizarse en la investigación, se estructura en un primer gran epígrafe dedicado a realizar la conceptualización jurídica y sociopolítica de la seguridad ciudadana. En la conceptualización jurídica se describen los conceptos afines de orden público y seguridad pública, así como el propio concepto de seguridad ciudadana; por su parte, en la conceptualización sociopolítica se describen las vertientes institucional, procesal y sistémica de la seguridad ciudadana. Se dedica un segundo gran epígrafe a realizar una mínima descripción teórica del N.I., mediante un recorrido por su origen, elementos básicos así como sus enfoques de interés para la investigación y su aportación a la misma.

2.1. El marco conceptual de la seguridad ciudadana

La primera tarea a emprender en toda investigación es una adecuada clarificación sus conceptos clave. Los conceptos que habitualmente se manejan en el debate en torno a la materia de seguridad ciudadana se utilizan con una amplia ambigüedad y vaguedad (Recasens, 2007). Por lo tanto, en estos casos, al realizar la asociación de término-significado-referente (Anduiza *et al*, 2009) la imagen final del referente es con frecuencia muy diferente de la pretendida.

La seguridad ciudadana se caracteriza por su complejidad; es un objeto de estudio muy denso y poliédrico que tiene múltiples dimensiones conceptuales y facetas valorativas, y cuyos elementos esenciales pueden variar en función del tipo de aproximación que se realice. Además, no existe en el marco normativo español un concepto positivado de

seguridad ciudadana, por lo que, desde el punto de vista jurídico, es necesario acudir a la interpretación doctrinal para su definición. A su vez, desde el punto de vista sociopolítico, para alcanzar el significado de la seguridad ciudadana es necesario el análisis de sus variadas dimensiones y sus diversas características funcionales y estructurales.

Por otro lado, la complejidad definitoria se constata también por el hecho de que, con frecuencia, los términos orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana se utilizan de forma sinónima. Sin embargo, la realidad es que, a pesar de ser términos afines, no pueden concebirse conceptualmente como sinónimos.

No obstante, es importante destacar que la búsqueda y obtención de la seguridad ciudadana ha sido una constante preocupación y necesidad subjetiva del ser humano desde el punto de vista de la seguridad personal (Conde-Pumpido, 1989), una constante histórica que ha alcanzado un especial relieve en el mundo moderno, llegando a configurar la seguridad ciudadana como un bien que el Estado y los poderes públicos han de defender con todos los medios e instrumentos a su alcance (Berriatúa, 1995).

Teniendo en cuenta lo señalado, a continuación, se intentará realizar una aproximación conceptual a la seguridad ciudadana. Para ello, en primer lugar, se realizará un análisis de las definiciones jurídicas de tres términos afines: el de orden público, el de seguridad pública y el de seguridad ciudadana a través de las facetas jurídico-formales y jurídico-materiales. Por otro lado, se realiza una aproximación sociopolítica al concepto, analizando tres dimensiones de la seguridad ciudadana: institucional, procesal y sistémica.

2.1.1.- El concepto jurídico de seguridad ciudadana

El concepto jurídico de la seguridad ciudadana pivota en torno a las definiciones de los términos de orden público y seguridad pública, así como el de seguridad ciudadana.

2.1.1.1.- La definición jurídica de orden público

El concepto de orden público no dispone de una definición única y unívoca, por lo que es necesario dividir su estudio entre el concepto puramente factual del orden público y el concepto jurídico material del mismo.

Además, a la hora de acotar el significado del orden público es preciso tener en cuenta que es un término con un marcado carácter de *concepto indeterminado* y que se trata de un concepto de límites difusos, lo que le hace muy flexible y, por lo tanto, maleable al interés de los fines del Estado y de los sistemas políticos que con frecuencia lo han utilizado en su propia conveniencia (Garrido, 1980; Hurtado, 1999).

a) El concepto factual de orden público

Etimológicamente, la palabra *orden* proviene del latín *ordo-ordinis*, que significa “colocación de las cosas del modo que les corresponde”, y éste a su vez fue tomado del griego *ortos*, cuyo significado es “recto” o “correcto”. Éstas referencias evidencian que, en la Antigüedad, existía un cierto concepto del orden y su carácter relacional, haciendo referencia a la forma en que determinados elementos se vinculaban entre sí, bien mediante una relación de jerarquía o bien por una relación de coordinación (Lazuén, 1999). Este carácter relacional lleva implícitas tres características: la pluralidad, pues para proceder a realizar cualquier ordenación necesariamente debe existir más de un elemento a ordenar; la sucesión de las cosas ordenadas; y, por último, la necesidad de una determinada norma de ordenación o regla, que determinará en función de qué característica o variable de los elementos a ordenar en función de la que deba realizarse la ordenación. Así pues, el concepto de orden denota pluralidad, sucesión y regla (Morales, 1980).

Considerando la existencia de un orden natural espontáneo, resultante de la naturaleza de las cosas, y previo a la voluntad humana, debe admitirse por oposición la existencia del desorden, o al menos, de la perturbación de ese orden natural; este desorden derivaría de la propia acción natural o de alguna acción humana que lo modificase en alguna medida. Esta acción humana que modifica el orden natural debe entenderse como complementaria del mismo para lograr la convivencia y la vida colectiva. Así, aparece la necesidad de un cierto orden establecido que complete el orden natural de conformidad a los fines del hombre, por lo que de esta necesidad deriva el perfeccionamiento de las teorías del pacto social (Rodríguez, 1990).

A lo largo de la Historia, la convivencia colectiva ha entrañado una variada multiplicidad de relaciones de poder y de dominación, por lo que el orden creado y variante, conformador de la colectividad, se constituyó en la esencia misma del poder establecido y se encarnaba en las instituciones, tomando forma en múltiples mecanismos de dominación de variada tipología (fácticos, míticos, espirituales, sociales, políticos, económicos, y jurídicos, entre otras). Así, el *statuo quo* de cada momento y las condiciones y acciones

necesarias para su permanencia y perpetuación se llegaron a vincular a determinada idea, ciertamente inmaterial pero muy clara e intuitiva, de lo que podría denominarse *orden público*, especialmente desde la aparición de la moderna concepción del Estado y que necesariamente debía establecerse en leyes de una u otra índole (Morales, 1980).

Tras las revoluciones liberales, el sistema político pasó a fundamentarse en las libertades del individuo y en el abstencionismo socio-económico del Estado. En este marco de respeto a la libertad y a la esfera privada, la ley tendió de forma general a ser permisiva, siendo la única excepción el carácter imperativo y prohibicionista de la ley cuando se dirigía a la defensa de las libertades, del orden imperante y del sistema de valores. Este objetivo de eliminar el riesgo para que los pactos libres realizados por particulares pudieran atentar contra principios esenciales del orden político-social, articuló la defensa de la colectividad mediante la imposición de límites netos a la misma libertad del individuo en aras de los valores colectivos superiores (Lazuén, 1999). La dedicación de estas leyes coercitivas y excepcionales a la defensa de los fundamentos esenciales del orden implantado produjo la identificación mecánica de la ley coercitiva o imperativa con el orden público (Izu, 1988).

Por otra parte, estas leyes de corte coercitivo o imperativo, identificadas con el orden público, y caracterizadas por materializarse en lo relacionado con la seguridad, la tranquilidad y la salubridad (Morales, 1980), tienen su manifestación principal en las acciones policiales. En consecuencia, ésta es la causa de la habitual vinculación del orden público y la actuación policial. Además, esta noción de orden público es la que ha fundamentado, desde siempre, la función de policía (López, 1987).

Así pues, si la materialización del orden público se sustancia en lo relacionado con la seguridad, la tranquilidad y la salubridad —a las que, en determinadas circunstancias, cabría agregar también la moralidad (Hurtado, 1999)—, sería necesario el delimitar por ley cuál es el nivel de inseguridad, intranquilidad, insalubridad (e inmoralidad, en su caso) aceptable por la sociedad y, a partir de ello, realizar acciones para su corrección. Esta es la razón por la que el orden público es un concepto maleable, tendente a la instrumentalización por todos los sistemas políticos en aras del control social vinculado a los valores existentes en cada sistema y momento (Garrido, 1980; Hurtado, 1999).

Finalmente, conviene enunciar las definiciones de orden público no estrictamente sesgadas jurídicamente. En este sentido, Morales (1980) enunció la siguiente definición de orden público:

“La perfecta colocación de cada elemento de la sociedad en el lugar que le corresponde y desempeñando la función que el orden jurídico le asigna”. (Morales, 1980: 29).

Por extensión, ésta definición coincide con el significado que aporta el Diccionario de la Real Academia Española a la voz “orden público”, aunque incluye también las notas de legalidad normal y ordinaria obediencia ciudadana.

“Situación y estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos las respetan y obedecen sin protesta” (Diccionario de la Real Academia Española, 22ª Edición, voz “orden público”).

Finalmente, Hurtado (1999), desde el punto de vista sociológico, enuncia la siguiente definición de orden público:

“El mantenimiento de los derechos de las personas y sus bienes, así como los niveles de salubridad, tranquilidad y moralidad necesarios para una vida en común” (Hurtado, 1999: 8).

b) El concepto jurídico de orden público

En la historia del constitucionalismo español, la noción de orden público siempre ha estado vinculada a la cláusula general de habilitación de potestades (una habilitación al poder gubernamental para la realización de acciones restrictivas de derechos en determinados casos, pero atribuida en las leyes de forma genérica y permanente), aunque de forma discontinua en el tiempo y siempre restringida por la mayor o menor extensión de los derechos y libertades existente en función del período histórico (Carro, 1990; Lazuén, 1999; Torres, 2005). Así, por ejemplo, en la Segunda República, la Constitución de 1931 no mencionaba el orden público, pero como novedad significativa, determinaba el apoderamiento general extraordinario como una excepcionalidad, en lugar de la habitualidad implícita en el diseño constitucional decimonónico del orden público (Carro, 1990; Lazuén, 1999).

Posteriormente, durante el período franquista, el concepto de orden público fue profusamente utilizado, excediendo ampliamente el carácter de cláusula general de habilitación mediante la generación de un sistema de potestades gubernativas discrecionales de intenso carácter rigorista (Torres, 2005). Así, la Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, definía el orden público de la siguiente forma.

“El orden público [...es...] el normal funcionamiento de las Instituciones públicas y privadas, el mantenimiento de la paz interior, y el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales

políticos y sociales, reconocidos en las Leyes constituye el fundamento del Orden Público” (Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público, Art. 1).

Sobre esta definición, se produjo el inmediato vaciamiento de contenido de los derechos que cita y el orden público fue rodeado de requisitos, exigencias y oportunidades para ser utilizado como excusa de la actuación gubernativa represora, e incluso con amplias posibilidades de interpretación a voluntad de la autoridad, lo que determinó una desviada utilización del concepto al instrumentalizarlo políticamente (Torres, 2005).

En la Constitución Española (CE) de 1978 no aparece el orden público como función específica de los órganos constitucionales, ni tampoco se vincula a ninguno de los poderes del Estado. Según Carro Fernández-Valmayor (1990) y Torres del Moral (2005) existe consenso en considerar que el constituyente intentó erradicar del texto constitucional esa expresión de evocaciones negativas, dados los antecedentes de utilización del concepto de orden público que realizó el franquismo y que se caracterizó por su trivialización, desenfoque y utilización con intención represiva (Carro, 1990; Torres, 2005). No obstante, y pese a este intencionado silencio constitucional, el orden público continúa apareciendo de forma profusa en el ordenamiento jurídico español (Berriatúa, 1995). Así, la CE realiza dos menciones al orden público y en ambos casos como límite de los derechos fundamentales:

“Artículo 16.1.- Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.” (CE, art. 16.1.)

“Artículo 21.2.- En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.” (CE, art. 21.2.)

El artículo 16.1 de la CE limita las manifestaciones de la libertad ideológica, religiosa y de culto al mantenimiento del orden público previsto en las leyes, y el artículo 21.2 del marco constitucional habilita a la autoridad para prohibir reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes. Estas limitaciones puntuales, en función del orden público, encuentran su justificación en el respeto a los derechos fundamentales de los demás ciudadanos y ambas obtienen legitimidad formal al estar incorporadas en el texto constitucional.

Por su parte, la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) tampoco ha proporcionado una clara definición de orden público, limitándose únicamente a la determinación de algunas características generales del mismo:

“[...] El respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del orden público” (STC 5/1987)

“[...] Tras la Constitución, la cláusula de orden público no puede encerrar otro interés que garantizar el orden público de las libertades” (STC 5/1987)

En ausencia de una definición del orden público en la CE y la doctrina del TC, Carro Fernández-Valmayor (1990) asevera que la interpretación jurídica determina que el orden público no puede concebirse como un límite general de los derechos fundamentales, pero tampoco es posible interpretarlo como una habilitación general e indeterminada, por lo que cualquier limitación a los derechos fundamentales debe venir prevista en la propia CE o en las remisiones a ley que la misma realiza (Carro, 1990).

En esta situación de indefinición jurídica del orden público y de acotación doctrinal y jurisprudencial de su contenido, el debate teórico se ha cristalizado básicamente alrededor de dos grandes posturas. Por un lado, Izu Belloso (1988) determina que existe, en primer lugar, un concepto material (o en sentido restringido) del orden público consistente en la situación de orden de tranquilidad exterior en la comunidad, el mero orden en el entorno público en ausencia de agresiones violentas, motines, revueltas, disturbios, etc.; y, en segundo lugar, un concepto formal (o en sentido amplio), consistente en un concepto elaborado por la doctrina y la jurisprudencia que hace referencia al orden general de la sociedad. En este último sentido, se pronuncia también Hurtado Martínez (1999) al destacar que el orden público debe interpretarse como un conjunto mínimo y esencial de reglas para la convivencia armónica de la sociedad (Hurtado, 1999).

Por otro lado, la otra postura es la defendida por Carro Fernández-Valmayor (1990), que señala la existencia de un concepto metajurídico del orden público, definiéndolo como un nivel mínimo de garantías materiales de pacífica convivencia social, determinado por el propio sentir colectivo; y un concepto doctrinal del orden público, cuyo significado se fundamenta en una interpretación estrictamente jurídica (Carro, 1990).

No obstante, y pese a la diferencia interpretativa, Hurtado Martínez (1999) defiende una postura conciliadora al aseverar que el concepto doctrinal y jurídico del orden público

enunciado por Carro Fernández-Valmayor sería coincidente en términos generales con el concepto formal o en sentido amplio defendido por Izu Belloso.

2.1.1.2.- La definición jurídica de seguridad pública

El concepto de seguridad pública es controvertido y ha ocasionado, al igual que el de orden público, un notable debate en que se diferencian múltiples posturas sobre su delimitación conceptual y su posible contenido material.

La única mención en la CE a la seguridad pública se realiza en el art. 149.1.29 y aparece como mero criterio de asignación de competencias, encomendando su protección al Estado con la participación de las CCAA y Corporaciones Locales. En lo relativo a su contenido material no existe ninguna referencia en el texto constitucional ni en el bloque de constitucionalidad²¹, por lo que debe recurrirse a la doctrina del TC y de sus posteriores interpretaciones para encontrar una delimitación del término seguridad pública.

En concreto, el TC señala que la seguridad pública:

“[...] supone una noción más precisa que la de orden público [seguridad pública es la] actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son actividades inseparables y mutuamente condicionadas” (STC 33/1982).

Además, expone también que:

“[...] no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla, o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública, pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública [...] cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución.” (STC 59/1985).

Así pues, en realidad, el TC no se ha pronunciado de forma clara sobre cual deba ser el contenido material de la seguridad pública (a excepción de la inclusión en tal concepto de

²¹ El bloque de constitucionalidad de forma genérica está integrado por la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y aquellas normas de inferior rango dictadas para la delimitación de competencias (Rubio Llorente, 1989).

las actividades genéricamente denominadas de *Protección Civil según* STC 123/1984) por lo que, en todo caso, son necesarias conceptualizaciones interpretativas.

Por una parte, Izu Belloso (1988) interpreta que conceptualmente la seguridad pública es prácticamente un sinónimo de seguridad ciudadana, fundamentando esta postura en los artículos 149.1.29 y 104.1 de la CE, y para referirse exclusivamente a la actividad policial.

En sentido contrario, Carro Fernández-Valmayor (1990) argumenta que el artículo 149.1.29 de la CE es básicamente un criterio de distribución competencial entre el Estado y las CCAA. Por ello, sólo puede utilizarse para la delimitación conceptual de la seguridad pública si se relaciona con el artículo 104.1 en el que se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, en la que la protección de los derechos se identifica con el orden público en sentido estricto y la garantía de la seguridad ciudadana se refiere a la protección de personas y bienes. Este sería igualmente el sentido interpretativo de los artículos correspondientes de los Estatutos de Autonomía vasco y catalán cuando citan el mantenimiento del orden público y la protección de personas y bienes como funciones asignadas a sus policías autonómicas, así como el artículo 1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de febrero, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por tanto, la seguridad pública comprendería el orden público y la seguridad ciudadana (Carro, 1990).

En esta misma línea, López-Nieto Mallo (1992) define la seguridad pública como sumatorio del orden público y la seguridad ciudadana. De este modo, el autor distingue entre orden público, cuyo contenido es la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales, y seguridad ciudadana, consistente en la protección de personas y bienes frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas (López-Nieto, 1992).

No obstante, cabe concluir que el concepto de seguridad pública es sólo un criterio jurídico-formal utilizado para la asignación competencial y que, por lo tanto, carece de contenido jurídico-material, puesto que, según se deduce de la doctrina del TC, la seguridad pública comprende tres tipos de actividad dotadas de contenido jurídico-material propio. Las actividades del orden público en sentido estricto, cuyo contenido material es el mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano. Las actividades de seguridad ciudadana, consistente en la protección de personas y bienes. Por último, las actividades de protección civil, de donde se deduce claramente que el contenido jurídico-material de la

seguridad pública no sería sino el sumatorio de los contenidos de los tres tipos de actividad citados (Carro, 1990; López-Nieto, 1992; Lazuén, 1999; López y Marchal, 2011).

2.1.1.3.- La definición jurídica de la seguridad ciudadana

Al igual que el orden público y la seguridad pública, la seguridad ciudadana también carece de una definición jurídica claramente positivada y, además, se caracteriza por la inexistencia de un consenso interpretativo con respecto a su contenido material, por lo que se destacan tres principales tendencias. En primer lugar, Izu Belloso (1988), como ya se citó al hablar de seguridad pública, opina que los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana son prácticamente sinónimos. En segundo lugar, Carro Fernández-Valmayor (1990) defiende que la seguridad ciudadana es un componente, junto con el orden público y con las actividades de protección civil, del concepto de seguridad pública.

Una tercera interpretación es la de Alonso Pérez (1994), quien entiende que la seguridad ciudadana debe abordarse desde un doble enfoque. Desde una perspectiva amplia, la seguridad ciudadana hace referencia a una situación social de ausencia de riesgo o de peligro para los ciudadanos que ejercen libremente sus derechos y libertades, individuales y colectivas, en el marco constitucional. Desde un sentido estricto, la seguridad ciudadana puede definirse como el conjunto de dispositivos, materiales y recursos que los cuerpos de seguridad destinan a la consecución de los derechos y las libertades de los ciudadanos en un clima de convivencia y de paz pública (Alonso, 1994).

En lo relacionado con el marco normativo estatal español, la CE realiza su única referencia a la seguridad ciudadana en el artículo 104.1. En concreto, señala que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante FCS) tienen como misión garantizar la seguridad ciudadana, haciendo referencia a los actores responsables, sin especificar en qué consiste realmente la seguridad ciudadana.

“Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana” (CE, Art. 104.1).

Por otro lado, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tampoco delimita el significado del término seguridad ciudadana, aunque sí realiza continuas referencias a la misma²².

El TC tampoco se ha pronunciado acerca del contenido del concepto de seguridad ciudadana. Además, la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra algunos preceptos de la LO 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana, reconoce la falta de concreción conceptual y especifica que la determinación material es una tarea del legislador y no del alto Tribunal, cuya competencia es enjuiciar la adecuación constitucional de lo legislado y no su corrección técnica. Sin embargo, Lazuén (1999) considera que hubiera sido adecuado que el Tribunal hubiera determinado el núcleo concreto sobre el que interpretar (Lazuén, 1999).

Por su parte, Freixes Sanjuan (1995) concluye que la CE encomienda a las FCS la protección del libre ejercicio de derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana. Esa protección y garantía tienen como objetivos la prevención y la eliminación del peligro de la vida comunitaria y, en caso de alteración de la seguridad ciudadana, las FCS deberán actuar para el restablecimiento de la paz y la convivencia. Por tanto, la seguridad ciudadana es una condición necesaria para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, de tal forma que nunca podrá ser una cláusula abierta e ilimitada que justifique la restricción de derechos cuyas limitaciones sólo pueden tener origen constitucional y legal. En definitiva, la seguridad ciudadana debe materializarse en actuaciones dirigidas a la prevención, protección, garantía, y, si procede, a la reparación de situaciones y facilitación de condiciones que contribuyan al pleno desarrollo e integración del ciudadano (Freixes, 1995).

Berriatúa San Sebastián (1995) realiza una importante aportación conceptual al identificar algunas notas distintivas básicas de la seguridad ciudadana que permiten fundamentar su contenido material, entre otras, las siguientes:

- La seguridad ciudadana es una actividad pública, regulada en el ordenamiento jurídico, que implica comportamientos activos de los agentes encargados de su protección y garantía.

²² Por otra parte, aunque no es componente del bloque de constitucionalidad, la propia Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana, no realiza tampoco la delimitación del contenido material de la seguridad ciudadana; cuestión que, por otra parte, es bien paradójica al tratarse de una ley cuyo teórico objetivo es regular esta materia.

- La actividad de seguridad ciudadana es propia de cualquier nivel gubernamental y, en cada nivel, comprende las funciones normativa y ejecutiva, por lo que corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo.
- La seguridad ciudadana tiene por objeto prevenir la agresión contra personas o bienes. Por ello, esta actividad implica siempre un cierto grado de violencia, puesto que su ausencia constituye una mera cuestión civil o privada.
- La seguridad ciudadana engloba tanto actividades preventivas como de reparación y de restablecimiento de la misma.
- El desarrollo de las actividades de seguridad ciudadana implica una cierta colaboración entre las FCS y las personas privadas, físicas o jurídicas, en el caso que así lo exija el Estado.

Finalmente, cabe enunciar que la seguridad ciudadana es un bien jurídico con protección constitucional, distinto y diferenciado del orden público y de la seguridad pública, cuyo contenido es la protección de personas y bienes contra actos delictivos a través de la actividad de las FCS. Además, en el desarrollo de su misión preventiva o represiva y reparadora del daño causado, están legitimadas para imponer restricciones o limitaciones sobre los derechos e intereses legítimos de los causantes del daño, a fin de que el resto de los ciudadanos puedan ejecutar con libertad sus derechos y libertades y participar en la vida de la comunidad.

2.1.1.4.- Análisis comparado de los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana

Como se ha evidenciado, existe un importante debate sobre los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana. Este debate se debe principalmente a tres causas: la ausencia de una definición positivada de los mismos, lo que requiere una interpretación; la centralidad de estos conceptos en el núcleo mismo del Estado de Derecho, que afectan al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas; y las connotaciones negativas del término orden público, que han ocasionado su continua sustitución por los términos de seguridad pública o de seguridad ciudadana, independientemente de la adecuación de tales sustituciones.

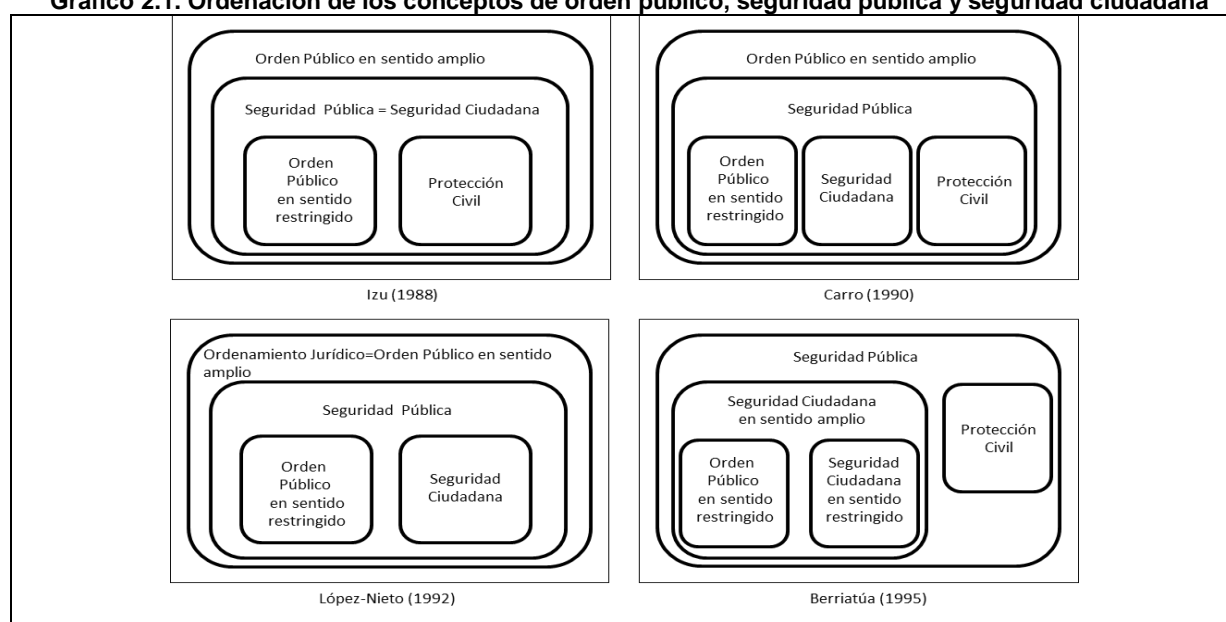
Por lo tanto, podemos establecer las siguientes conclusiones analíticas sobre los tres conceptos:

En primer lugar, teniendo en cuenta lo señalado, se puede establecer la siguiente conceptualización operativa del orden público, la seguridad pública y la seguridad ciudadana (Izu, 1988; Carro, 1990; López-Nieto, 1992; Lazuén, 1999; López y Marchal, 2011):

- El concepto de orden público, en sentido amplio, (vinculado al orden jurídico en general) hace referencia al sistema general de valores de toda índole positivados en el ordenamiento jurídico.
- El concepto de orden público, en sentido estricto, se circunscribe a la actividad general que se destina a la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales.
- El concepto de seguridad pública (utilizado exclusivamente como mecanismo de atribución competencial) comprende la totalidad de actividades dedicadas a la protección de personas y bienes, el mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano, así como las actividades de Protección Civil.
- El concepto de seguridad ciudadana abarca la generalidad de la actividad pública y administrativa prestacional de servicios para la protección de personas y bienes contra actos delictivos.

En segundo lugar, las interpretaciones de Izu Belloso (1998), Carro Fernández-Valmayor (1990), López-Nieto Mallo (1992) y Berriatúa San Sebastián (1995) señalan la existencia de una determinada ordenación de los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana que se representa gráficamente en el Gráfico 2.1.

Gráfico 2.1. Ordenación de los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de Izu (1988), Carro (1990), López-Nieto (1992) y Berriatúa (1995).

En tercer lugar, como se puede observar en la Tabla 2.1, según Freixes Sanjuán y Remotti Carbonell (1995), el marco jurídico permite identificar los sujetos, el contenido y las funciones vinculadas a los conceptos de orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana (Freixes y Remotti, 1995).

Tabla 2.1. Sujetos, contenido y función del orden público, seguridad pública y seguridad ciudadana

Concepto	Titulares / Sujetos			Contenido	Función
	Sujeto activo primario	Sujeto activo secundario	Sujeto pasivo		
Orden Público	Legislador	Autoridad	Ejercientes del derecho alterado, y los afectados por la prohibición al existir la alteración	Situación de respeto al ejercicio de los derechos en ausencia de perturbación de su ejercicio	Límite a los derechos de libertad ideológica, religiosa y de culto y de reunión y manifestación en lugar público
Seguridad Pública	Estado, CCAA y admón. Local	Admón. policial	La sociedad en conjunto	Adopción de prevenciones ante riesgos calamitosos, garantía de funcionamiento y eficacia de los poderes y servicios públicos, protección de bienes públicos y aseguramiento del cumplimiento de deberes y obligaciones jurídicas con medidas de prevención, mantenimiento o restablecimiento	Criterio de distribución competencial
Seguridad Ciudadana	Gobierno	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	Ciudadanos como participantes en vida comunitaria	Medidas de prevención, protección, garantía y reparación adoptadas para que los ciudadanos intervengan libremente y con garantías en la vida comunitaria	Prestación por Gobierno y FCS como garantía institucional de la Seguridad Ciudadana y del libre ejercicio de derechos y libertades

Fuente: Tomado de Freixes y Remotti (1995).

2.1.2.- El concepto sociopolítico de seguridad ciudadana

Las actividades de seguridad han evolucionado al mismo tiempo que las modalidades de la vida colectiva, alcanzando su máxima expresión en la función de seguridad realizada por el Estado, que básicamente ha actuado como una forma específica de control social (Loubet, 1998).

En el Estado liberal, el concepto de seguridad dominante era el de orden público y, en la evolución hacia el Estado social, este término se vinculó al de seguridad ciudadana. Por lo tanto, la evolución del concepto de seguridad ha sido el resultado de la adición e integración de las demandas de seguridad de la *ciudadanía del bienestar* con las necesidades de seguridad generadas por el propio sistema político, por lo que se articuló en torno a la protección de personas y bienes, así como a la garantía de los derechos fundamentales. El Estado social asumió nuevos fines y funciones que se sumaron a los clásicos del Estado liberal. De este modo, en el ámbito de la seguridad, las funciones de

orden público y control social (propias de modelo liberal) se mantuvieron vigentes, aunque su centralidad se vio desplazada por una nueva función, la de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos (Robert, 2001; Domínguez y Virgili, 2001).

En el contexto español, como consecuencia de la desviada, trivializada e instrumentalizada concepción franquista de orden público (Carro, 1990; Torres, 2005), el término de orden público ha tenido tradicionalmente una connotación negativa (a diferencia de otros países europeos) que ha ocasionado el abandono de su utilización tanto en el marco normativo como en el discurso de seguridad dominante y en el debate sobre cualquier cuestión relacionada con la seguridad.

2.1.2.1.- Las dimensiones de la seguridad ciudadana

La generación de un concepto integrado (y omnicomprensivo) de seguridad ciudadana, desde los ámbitos de la Ciencia Política y la Ciencia de Administración, debe contemplar tres dimensiones: una dimensión institucional, una dimensión procesal y una dimensión sistémica (véase Tabla 2.2).

Tabla 2.2. Dimensiones conceptuales de la seguridad ciudadana

Dimensión conceptual	Concepción de la seguridad ciudadana
Institucional	La seguridad ciudadana como conjunto de instrumentos legales y autoridades u órganos institucionales que contribuyen a garantizar la función estatal de seguridad.
Procesal	La seguridad ciudadana como conjunto de competencias y actividades llevadas a cabo para materializar la función estatal de seguridad
Sistémica	La seguridad ciudadana como componente del sistema político y el papel que desarrolla en el mismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Pastor (2011).

En concreto, como se puede observar en la Tabla 2.2, la dimensión institucional hace referencia al marco legal o normativo y a los órganos estables y permanentes que se crean, en función de un contexto determinado (histórico, jurídico o sociopolítico), para garantizar la seguridad ciudadana. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana se puede definir como aquel conjunto de autoridades u órganos institucionales, así como de instrumentos legales, que contribuyen a garantizar la función estatal de seguridad.

Por otro lado, la dimensión procesal de la seguridad ciudadana alude a las diversas actividades y procesos secuenciales y/o concatenados que materializan el desarrollo de la función estatal en materia de seguridad. Como quiera que las autoridades institucionales u órganos de seguridad ciudadana son quienes tienen asignadas las competencias y ejercen las actividades en esta materia, esta dimensión procesal alude al conjunto funcional de las mismas.

Finalmente, la dimensión sistémica de la seguridad ciudadana alude a los aspectos relacionados con el papel que la seguridad ciudadana y la actuación de las fuerzas de seguridad desarrollan como un componente específico del sistema político.

a) La dimensión institucional de la seguridad ciudadana

Como se ha apuntado, la dimensión institucional de la seguridad ciudadana hace referencia al marco legal o normativo y a los órganos estables y permanentes creados, en determinado contexto (histórico, jurídico o sociopolítico) para garantizar la seguridad ciudadana. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la seguridad ciudadana se puede considerar como el sumatorio de instrumentos legales y reglamentarios, autoridades y órganos institucionales que contribuyen a garantizar la función estatal de seguridad en un contexto histórico o sociopolítico determinado.

La función de seguridad del Estado es nuclear en la misma existencia del Estado (López Garrido, 1982 y 1987; Ballbé, 1983; Izu, 1988; Loubet, 1998; Gil Márquez, 1999) y las instituciones encargadas de su gestión son quienes determinan en la realidad los límites de la libertad (Bayley, 1985; Palau, 2000). La propia configuración constitucional de la seguridad, colocándola como objetivo a alcanzar por el pueblo soberano español al mismo nivel que la justicia y la libertad (Gil Sacristán, 1998), da buena cuenta de la relevancia que alcanzan las instituciones encargadas de su materialización. Estas instituciones están constituidas principalmente por los marcos reguladores de la materia de seguridad ciudadana y los órganos administrativos estables y permanentes constituidos para la garantía de la seguridad ciudadana (incluyendo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

La misión constitucional de estas instituciones es, por extensión, la que la CE atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que gira en torno a la protección de derechos y libertades y a la garantía de la seguridad ciudadana²³. Esta misión, es consecuente con la función de seguridad del Estado social (Domínguez et al, 2001).

Ahora bien, si la garantía de derechos se convierte en un núcleo específico de la actuación de las instituciones de seguridad, ¿de qué modo se materializa tal garantía?, ¿cuáles son las acciones estatales y de las fuerzas de seguridad para materializarla? ¿bajo qué principios deben materializarse estas acciones? Para la resolución de estos

²³ CE, art. 104.

interrogantes, en primer lugar es necesario concretar cuáles son esos derechos a garantizar; y, en este sentido, es preciso señalar que en el cúmulo de derechos y libertades públicas positivadas es difícil interpretar cuales correspondan a una categoría u otra puesto que habitualmente no se efectúa su distinción formal, por lo siguiendo el criterio de Torres del Moral (2005) se consideran como un todo²⁴ (Torres, 2005).

Es una evidencia que todos estos derechos y libertades necesitan la garantía de los poderes públicos y, más en concreto, la acción protectora de las instituciones de seguridad en ámbitos de acción específicos²⁵ que deben realizarse bajo los principios de actuación de la actuación administrativa general, lo que otorga a las instituciones de seguridad el carácter de servicio público servicial al sistema de garantías y al ciudadano como sujeto de los derechos y libertades. En materia de defensa de los derechos y libertades el Estado social implica una transformación de los derechos, que pasan de ser derechos-resistencia, utilizados para establecer barreras que ni el poder público pudiera traspasar, a convertirse también en un estado de derechos, en el que los derechos no son para el Estado una contención, sino un ámbito completo y nuevo de actuación protectora y promotora para hacerlos efectivos (Torres, 2005).

Respecto al segundo núcleo de actuación (la garantía de la seguridad ciudadana) comprende y abarca, tal y como se indicó más arriba, la generalidad de la actividad pública y administrativa prestacional de servicios para la protección de personas y bienes contra actos delictivos que, con criterio general, es desempeñada por las fuerzas de seguridad aunque no en exclusiva (Izu, 1988; Carro, 1990; López-Nieto, 1992; Lazuén, 1999; López y Marchal, 2011); que de forma más concreta comprenden todas las medidas de prevención, protección, garantía y reparación adoptadas para que los ciudadanos intervengan libremente y con garantías en la vida comunitaria (Freixes y Remotti, 1995).

²⁴ La lista de derechos y libertades positivada en la sección 1ª del capítulo II del título I de la Constitución Española de 1978, titulado "De los derechos fundamentales y libertades públicas" es la siguiente: derecho a la vida y a la integridad física y moral; libertad ideológica, religiosa y de culto; derecho a la libertad y a la seguridad; derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, con las asociadas de inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones; derecho a libre elección de residencia y de circulación por el territorio nacional; a la expresión, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, a la libertad de cátedra, a la comunicación y recepción libre de información; derecho de reunión; derecho de asociación; derecho a la participación en los asuntos públicos; derecho a la tutela judicial efectiva; derecho a la educación y a la libertad de enseñanza; derecho de sindicación; derecho de huelga; y de petición; a los que habría que añadir el derecho de igualdad ante la ley (Torres, 2005).

²⁵ Entre ejemplos de tales ámbitos concretos de actuación es posible citar: a) respecto de todos los derechos en general, la persecución de quienes ponen en riesgo su titularidad, ejercicio o defensa; b) respecto al derecho a la vida y a la libertad personal, además de lo citado anteriormente, la presencia disuasoria; c) respecto a la reunión y manifestación, la vigilancia y garantía de su ejecución sin desordenes protagonizados por antagonistas, especialmente en campañas electorales por su vinculación a los derechos de reunión, manifestación y participación (Torres, 2005).

Por todo lo anterior, las instituciones de seguridad ciudadana en su actuación en torno a sus dos núcleos materiales objeto de su misión están directamente vinculadas a la calidad del ejercicio de los derechos y libertades. Así, por lo tanto, las características institucionales de los instrumentos legales y reglamentarios, autoridades y órganos que contribuyen a garantizar la función estatal de seguridad se conforman como elementos centrales en el Estado social y democrático de derecho, en la medida que contribuyen notablemente a su adecuada materialización, funcionamiento, actuación y desempeño.

Establecida la relevancia de las instituciones encargadas de la materialización de la seguridad ciudadana, esta consideración de la seguridad ciudadana como dimensión institucional tiene relación con lo que también se ha venido denominando, aunque quizá de forma poco ortodoxa (Recasens, 2007), el modelo policial; aspecto sobre el que, como se citó anteriormente, existe importante literatura. No obstante, pese a ese intenso debate, paradójicamente existen pocos intentos de definición de lo que se entiende por ese modelo, de hecho, Recasens i Brunet (2007) apunta que:

"[...] se habla de modelo sin especificar qué se entiende por tal, y a partir de ello se entra en debates inútiles sobre la existencia o no de modelo de seguridad y/o de policía, sin tener en cuenta que un modelo es una construcción teórica sobre una experiencia de la realidad y que no puede ser o no ser, sino que sencillamente es. En toda realidad hay siempre elementos para construir un modelo. Ello se hace especialmente patente cuando hablamos de instituciones y su actividad. Toda institución como la policía o todo programa de acción como una política, en tanto que construcciones, contienen un modelo subyacente, ya sea manifiesto o latente, pretendido o espontáneo. Lo verdaderamente importante consiste en saber reconocer si nos hallamos ante un modelo preconcebido y ejecutado para transformar la realidad y orientarla a partir de unos objetivos predeterminados, o por el contrario se trata tan sólo de sistematizar y explicar lo ya existente, que se ha ido perfilando con la mera actividad de los actores sociales." (Recasens, 2007: 17).

Por tanto, en esa generalizada ausencia de definición, previamente a la descripción de las distintas tipologías de modelos institucionales y organizativos de la seguridad ciudadana conviene establecer con precisión la definición de lo que debemos entender por tal concepto. Hasta donde se tiene conocimiento, se han realizado algunos intentos de definición de sistema institucional de seguridad, por Recasens i Brunet (1996b), Gil Márquez (1999) y Toval Martín (2007).

En primer lugar, Recasens i Brunet (1996b) definió el sistema policial como:

"[...] el conjunto de estructuras y actividades policiales que se insertan en el marco superior del Estado" (Recasens, 1996b: 53).

Por otro lado, Gil Márquez (1999) elaboró una sencilla pero concluyente y ejemplificadora definición del sistema policial como:

"[...] es posible entender por sistema policial cada una de las diferentes familias en las que se pueden encuadrar los modelos de organización policial que hoy podemos localizar en los países del mundo" (Gil Márquez, 1999: 36).

Por tanto, Gil Márquez diferencia entre sistema policial y modelo de organización policial; esto nos conduce a que es factible el análisis separado de los elementos del sistema policial de los elementos organizativos policiales. Así, el sistema policial es un concepto mayor que el de modelo organizativo policial al que contiene; y el modelo organizativo policial sería un elemento, entre otros, del sistema policial.

Por su parte, Toval Martín (2007) realizó también una sencilla definición sumativa de modelo de seguridad también ampliamente concluyente y ejemplificadora:

"Se llega así a la noción [...] de modelo de seguridad como a el conjunto de normas, instituciones, órganos, medios y procedimientos de actuación y coordinación entre todos ellos que tienen como objetivo garantizar la seguridad y la convivencia pacífica de los ciudadanos" (Toval, 2007:21).

Por tanto, cabe concluir que lo que Toval Martín define como modelo de seguridad coincide en sus elementos esenciales con la visión de la dimensión institucional de la seguridad ciudadana enunciada al principio del presente epígrafe.

Una vez definido el concepto de seguridad ciudadana desde una perspectiva institucional, conviene diferenciar algunos de los modelos institucionales que se pueden adoptar para la materialización de la actividad de seguridad del Estado. De hecho, en España, como se ha evidenciado con anterioridad, la discusión académica de la seguridad se ha focalizado de forma preferente sobre el debate acerca del sistema institucional y organizativo de la seguridad ciudadana.

La tipología clásica de los sistemas institucionales de seguridad diferencia entre sistema continental y sistema anglosajón, en función de las características inherentes a la tradición histórico-administrativa de cada entorno sociopolítico. Además, James Q. Wilson (1968) desarrolló una clasificación de carácter funcional sobre la consideración del estilo

policial de actuación de las fuerzas de seguridad (Wilson, 1968); y, por su parte, Jean L. Loubet del Bayle (1998) estableció una tipología de carácter estructural consecuente a las lógicas de funcionamiento de las fuerzas de seguridad (Loubet, 1998). Finalmente, también es posible establecer otra tipología en base a la mayor o menor descentralización territorial del sistema institucional de seguridad. La Tabla 2.3 expone las diferentes tipologías institucionales que se abordarán a continuación.

Tabla 2.3. Tipología de modelos institucionales/organizativos de la seguridad ciudadana

Tipología	Categorías	Variables a considerar
Clásica	-Continental* -Anglosajón	-Pluralidad policial vertical -Existencia de un cuerpo de estatuto militar de base nacional -Pluralidad policial horizontal -Dependencia orgánica de cada cuerpo policial -Jurisdicción competencial de cada cuerpo policial -Relaciones entre los cuerpos policiales
Funcional	-Legalista -Vigilante** -Servicio público	-Objetivo principal y visión de las fuerzas de seguridad -Frecuencia y tipo de la interacción con la ciudadanía -Tipo de jerarquía, discrecionalidad, iniciativa. -Características políticas, socio-económicas y culturales de la sociedad/comunidad sobre la que se aplica
Estructural	-Autoritario -Comunitario -Arbitral -Mínimo	-Lógica de funcionamiento -Respuestas a las demandas políticas de seguridad -Relación con la sociedad -Respuestas a las demandas societales de seguridad -Lógica de funcionamiento
Territorial	-Centralista*** -Descentralizado regional -Descentralizado local -Mixto	-Modelo de estado centralizado/descentralizado -Base territorial de los cuerpos policiales -Dependencia orgánica de los cuerpos policiales -Jurisdicción competencial de cada cuerpo policial -Relación entre los cuerpos policiales
*También denominado <i>continental europeo, napoleónico, francés o latino</i> . **También denominado <i>de control</i> . ***También denominado <i>nacional</i> .		

Fuente: Elaboración propia.

La denominada tipología clásica de sistemas institucionales de seguridad ancla sus raíces en la historia político-administrativa de cada país. De forma muy simplificada esta tipología diferencia entre dos modelos excluyentes: el sistema continental²⁶ y el sistema anglosajón. El origen de estas opciones está en la superación del concepto de policía existente en el Antiguo Régimen y ambas son consecuencia de las tendencias evolutivas de la nueva policía aparecida en el Estado liberal como consecuencia de la sincronización de la misma con la tradición administrativa de cada país (Loubet, 1998).

Así, por un lado, el sistema continental proviene del modelo de policía liberal alumbrado en la Revolución Francesa y teorizado por Joseph Fouché, Ministro de Policía de Napoleón. Este sistema se encuentra vinculado a la administración burocrática y comparte con ella sus rasgos centralistas y nacionalizadores. Sus principales características son: la

²⁶ También denominado *continental europeo, francés, napoleónico o latino*.

centralización del mando policial a través de una red territorial de delegados gubernativos, la existencia de un cuerpo policial de estatuto militar de base nacional, la pluralidad policial vertical y horizontal, la diversa dependencia orgánica de los cuerpos policiales horizontales, la acumulación jurisdiccional de los cuerpos policiales en el territorio, y la escasa dependencia de este sistema policial de las autoridades judiciales, lo que ocasiona una policía de rasgos más gubernativos que judiciales (Ballbé, 1991).

Por otro lado, el sistema anglosajón ancla sus raíces administrativas en la tradición anglosajona del gobierno local y sus características policiales provienen del tipo de cuerpo policial derivado de la refundación del Cuerpo de Policía de Londres (Scotland Yard) realizada en 1829 por Robert Peel. Las principales características de este sistema son: la existencia de cuerpos policiales de base local y ausencia de cuerpos de base nacional lo que determina una amplia descentralización policial, el estatuto civil de todos los cuerpos policiales, la prestación de servicios policiales sin armas²⁷ y la gran dependencia de las autoridades judiciales. La ausencia de armas en el servicio habitual ocasionó que la filosofía, valores y formas de actuación se basaran sobre la colaboración ciudadana y la proximidad como pilares de toda la actuación policial (Ballbé, 1991; Toval, 2007).

James Q. Wilson (1968) enunció una tipología de sistemas institucionales de seguridad de carácter eminentemente funcional, derivada de la forma de realizar la función de seguridad y el tipo de interacción entre la policía y los ciudadanos en la actividad policial (Wilson, 1968). Esta tipología ha tenido posteriormente una gran popularidad e influencia en los estudios sobre seguridad, adicionalmente, también ha sido relevante para las interpretaciones que ponen el énfasis en la relación con el ciudadano como objeto central de la acción policial (Toval, 2007).

Wilson observó ciertos patrones de conducta en las formas en que los agentes de policía resuelven los problemas cotidianos que se extendían de forma significativamente homogénea a la totalidad del cuerpo policial²⁸. Así, teorizó que existen tres estilos policiales diferentes y que el tipo de estilo policial de un cuerpo de policía depende de la realidad socio-económica y cultura política de la comunidad sobre la que actúa (Wilson, 1968). La importancia institucional de esta clasificación de estilos policiales deriva de su gran influencia en los estudios sobre seguridad, que la ha convertido en una clasificación de referencia en los estudios de los sistemas institucionales de seguridad e incluso, ha actuado

²⁷ Aunque existen determinadas unidades y servicios armados.

²⁸ Conviene señalar que el estudio se realizó en torno a los tres grandes grupos de actividades básicas del concepto anglosajón de policía, a saber, hacer aplicar la ley, mantener el orden y realizar servicios (*law enforcement, peacekeeping, service delivery*).

como referente de los cambios institucionales a realizar en los entornos policiales (Rico, 1983; Curbet, 1983; Toval, 2007).

Los tres tipos de estilo policial definidos por Wilson son el estilo legalista, el estilo de servicio público²⁹ y el estilo de vigilancia o control (Wilson, 1968) que se basan en la frecuencia con que los ciudadanos se relacionan con la policía (cuánto se relacionan) y la formalidad de esos encuentros (cómo se relacionan). El estilo policial legalista se caracteriza por su alta frecuencia y formalidad en la relación con el ciudadano. De este modo, los agentes solamente intervienen si se dan conjuntamente dos circunstancias: que aprecien violación de alguna norma legal y que entiendan que su intervención es necesaria, ajustando la intervención solamente a lo que la norma determine para el caso. En este caso, la estricta interpretación de la ley (norma legal o reglamentaria) determina qué situaciones merecen la atención policial y qué acciones se realizan en cada situación. Este estilo policial legalista pone el acento en la actividad policial de hacer cumplir la ley (*law enforcement*). De este modo, la policía se concibe como un instrumento sancionador propio de sistemas muy burocratizados en el que, una vez apreciada la necesidad de intervención, el mecanismo de funcionamiento es la aplicación del automatismo infracción-sanción. Por lo tanto, en este modelo legalista, la discrecionalidad de la actuación policial es muy escasa (Toval, 2007).

Por otro lado, el estilo policial de servicio público se distingue por su alta frecuencia de relación con los ciudadanos y por su baja formalidad. Cuando el ciudadano requiere a la policía, la petición se interpreta como un requerimiento de respuesta policial y la acción policial subsiguiente no necesariamente se relaciona con la aplicación de la norma; es decir, la respuesta policial abarca muchos más aspectos que la estricta formalidad de la aplicación directa y formal de la norma. Este estilo policial hace hincapié en la actividad policial de servicio (*service delivery*), por lo que una característica imprescindible del mismo es la elevada discrecionalidad del agente policial, su fuerte capacidad de apreciación, con el objeto de discriminar qué actuación (en términos de tipo de acción, intensidad, etc.) es la necesaria en cada caso (Toval, 2007).

Finalmente, en el estilo policial de vigilancia o de control existe una baja frecuencia de relación con el ciudadano –la formalidad de la relación en este estilo no fue descrita por Wilson (Liederbach, 2008)–. Este modelo acentúa la vertiente de la actividad policial de mantenimiento del orden (*peacekeeping*), por lo que implica una gran discrecionalidad del

²⁹ En los estudios españoles sobre seguridad está comúnmente aceptada la mala traducción del estilo policial de servicio (*service*) como estilo de *servicio público*.

agente policial para poder decidir si una situación requiere respuesta policial y qué tipo de respuesta es la adecuada en su caso. Esta tipología se suele vincular con regímenes autoritarios en los que existe escasa tolerancia a actitudes no alineadas o críticas con el sistema. La gran visibilidad policial ocasiona una sensación de vigilancia coactiva que genera presión sobre el ciudadano dando lugar a una disuasión atemorizada. La gran discrecionalidad necesaria (amplio poder de apreciación) puede favorecer la aparición en la actuación policial de patologías como corruptelas o abusos y desviaciones de poder (Toval, 2007).

A pesar de su influencia, la tipología de estilos policiales de Wilson ha sido poco contrastada y los estudios existentes sólo la confirman parcialmente (Liederbach, 2008). Estudios recientes confirman la existencia de los estilos policiales, pero no los relacionan con la cultura política, sino con el tamaño de las ciudades y sus características socio-económicas. Así, las ciudades grandes y de mayor riqueza, con cuerpos policiales grandes y especializados, tenderían al estilo policial legalista y las ciudades de menor población, con cuerpos policiales pequeños, tenderían al estilo policial de vigilancia o de control. En definitiva, se confirma la existencia de los estilos policiales, pero sin relación con la cultura política local, apuntando a que las causas de la adopción de uno u otro estilo responde más a las características socio-económicas de la localidad (Liederbach, 2008).

Loubet del Bayle (1998) estableció también una clasificación de los sistemas institucionales de seguridad basada en la relación que el sistema de seguridad mantiene con el sistema político y con la sociedad, en un entorno sociopolítico determinado. Esta tipología obedece a la reflexión estructural sobre las relaciones sociopolíticas de la policía en cualquier sistema político (Loubet, 1998), partiendo de dos evidencias. Por un lado, que la desorganización política de una sociedad incide sobre el grado de seguridad y libertad de los ciudadanos y sobre los intereses de la comunidad. Por otro lado, que la justificación declarada de todo poder político (hasta del más tiránico) es pretender prestar un servicio en beneficio del bien común o del interés general de la sociedad y de los ciudadanos. De este modo, la función de seguridad está relacionada de primera mano con la organización política y, además, se produce una evidente relación entre la citada función de seguridad y las necesidades de la sociedad. En base a ello, Loubet (1998) determinó la ambivalencia de la función de las fuerzas de seguridad y teorizó que, en la función policial cotidiana, se diferencian dos lógicas de funcionamiento diferentes, que conviven y actúan simultáneamente en continua interacción y que son difíciles de dissociar en la observación de la actuación de las fuerzas de seguridad: la lógica societal y la lógica política. Las finalidades policiales sociales consisten fundamentalmente en las respuestas policiales a las

necesidades de seguridad de la sociedad que la policía debe satisfacer; se configuran como la respuesta a una cierta presión social que opera sobre la policía demandando seguridad y que, a cambio, le proporciona apoyo y adhesión a la función policial y colaboración ciudadana con la misma. Por su parte, las finalidades policiales políticas son las respuestas policiales a la necesidad de seguridad de la organización y orden político, de las instituciones, de las autoridades y, en definitiva, la garantía del ejercicio del poder.

Así pues, en base a las diferentes lógicas de funcionamiento policial (societal y política), se puede construir una tipología de sistemas institucionales de seguridad. En concreto, las variables consideradas son las citadas lógicas simultáneas de funcionamiento de la policía, la lógica política (motivaciones de carácter político en la actuación policial), y la lógica societal (motivaciones de carácter societal en la actuación policial). Las categorías establecidas para cada variable son fuerte y débil, lo que nos proporciona una tipología con cuatro posibles combinaciones de las mismas que determinan cuatro respectivos sistemas institucionales de seguridad que se representan en la Tabla 2.4 y que se explican a continuación.

Tabla 2.4. Tipología estructural de modelos institucionales de la seguridad ciudadana

Finalidades policiales Finalidades políticas	Finalidades sociales	
	Fuerte	Débil
Fuerte	Arbitral	Autoritario
Débil	Comunitario	Mínimo

Fuente: Elaboración propia basado en Loubet, 1998.

Como se puede observar en la Tabla 2.4, la combinación de fuertes finalidades sociales y políticas, nos puede determinar un sistema institucional de seguridad de tipo *arbitral*. Este sistema sería el propio de sociedades muy fraccionadas, en las que las divisiones internas generan fuertes demandas sociales de seguridad, junto con un poder político necesario pero débil que necesita la policía como protección frente a las repercusiones de las fracturas sociales. Por su parte, la combinación de fuertes finalidades políticas y débiles finalidades societarias corresponde a un sistema institucional de seguridad de tipo *autoritario*. En estos sistemas institucionales existe un manifiesto desequilibrio que favorece o privilegia la lógica política de la actuación policial en detrimento de la lógica societal. Las fuertes necesidades políticas pueden provenir de la existencia de un sistema político débil o muy cuestionado que necesitara una policía con un fuerte carácter coactivo y represor para el asegurar el acatamiento de sus realizaciones. A su vez, la combinación de fuertes finalidades societarias con unas finalidades políticas débiles correspondería a un sistema institucional de seguridad de tipo *comunitario*. Aquí, se da el

desequilibrio inverso a la tipología anterior, por lo que la lógica imperante en la actuación policial es la societal frente a la lógica política. Este modelo institucional de seguridad sería el propio de sociedades con sistemas políticos estables, con amplia legitimidad y una cierta cohesión e integración social. Una última tipología es el modelo institucional *mínimo*, fruto de la existencia de mínimas finalidades políticas y mínimas finalidades societarias. Este modelo correspondería a sociedades con un elevado grado de cohesión que limita la necesidad policial para la regulación societaria y un sistema político asegurado y legitimado, con altos niveles de apoyo.

Los modelos institucionales de seguridad también se pueden clasificar según el sistema de organización territorial; es decir, teniendo en cuenta las características estatales de centralización o descentralización político-administrativa. En este caso, se pueden diferenciar tres tipos de modelos: centralista o nacional, descentralizado de base regional o descentralizado de base local, y mixtos. Sin embargo, debe matizarse que estos modelos no dependen exclusivamente de las características de descentralización político-administrativa del Estado en particular, por lo que pueden existir un Estado descentralizado con un sistema institucional de seguridad con importantes rasgos centralizadores. El modelo centralista o nacional hace referencia a que la totalidad de los cuerpos policiales existentes dependen organizativamente del ministerio (u órgano correspondiente de la administración central), por lo que no existen cuerpos policiales dependientes de ningún otro nivel gubernamental. Este modelo no existe actualmente, ya que hasta los estados más centralizados tienen descentralizadas algunas de sus competencias en materia de seguridad, que habitualmente se ejerce por algún tipo de figura de cuerpo policial o agente de seguridad dependiente de la autoridad local, aunque su peso en el sistema institucional de seguridad sea escaso y reducido. En los modelos descentralizados de seguridad, tanto los de base territorial subnacional (propias de estados de modelo federal o de muy amplia descentralización política) como los de base territorial local (propias de estados de mayor tradición de gobierno local), suele existir un cuerpo policial propio en cada una de las unidades subnacionales de gobierno que asume las funciones policiales en su correspondiente ámbito territorial. A pesar de ello, en todos los casos existe algún tipo de órgano policial central generalmente encargado de las funciones de coordinación, aunque el contenido y peso de sus competencias suele variar en función de cada caso concreto. Finalmente, el modelo institucional mixto agrupa a los sistemas institucionales que reúnen características de los modelos anteriores, existiendo una compartición de las diversas responsabilidades de seguridad entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales; por lo que los cuerpos policiales de diferente base territorial comparten parcelas competenciales y otras son privativas de alguno de ellos (Toval, 2007).

Para concluir este epígrafe sobre la dimensión institucional de la seguridad ciudadana, es pertinente destacar algunos elementos definitorios del modelo institucional español, teniendo en cuenta las tipologías expuestas (ver Tabla 2.5). En primer lugar, respecto a la tipología clásica, el sistema institucional español de seguridad ciudadana pertenece al modelo continental, puesto que dispone mayoritariamente de sus principales elementos constitutivos (Curbet, 1983; López Garrido, 1982 y 1987; Izu, 1991; Seivane, 1991; Gil Márquez, 1991; Cardiel, 1995; Lazuen, 1998; Jar, 1995 y 1999; Castells, 2000; Agirreazkuenaga, 2000; Barcelona, 2000; Recasens, 2000 y 2007; Toval, 2007), sin perjuicio de que mantenga alguna importante diferencia respecto al modelo puro, especialmente en la influencia histórica de la militarización y la politización en su institucionalización inicial (Ballbé, 1991). En segundo lugar, respecto a la tipología funcional, el sistema institucional español de seguridad ciudadana pertenece a la variante denominada de servicio público. En tercer lugar, respecto a la tipología estructural, el sistema institucional español se reconoce en la variante de sistema comunitario. Finalmente, respecto a la tipología territorial, el sistema institucional español pertenece a la variante denominada mixta (Toval, 2007).

Tabla 2.5. Caracterización del sistema institucional español de seguridad ciudadana

Tipología	Caracterización del sistema español
Clásica	Continental
Funcional	Servicio público
Estructural	Comunitario
Territorial	Mixto

Fuente: Elaboración propia.

b) La dimensión procesal de la seguridad ciudadana

El Diccionario de la Real Academia define el término proceso como:

“Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.”

(Diccionario de la Real Academia Española, 22ª Edición, Voz “Proceso”, 3ª acepción).

Por lo tanto, en términos generales, un proceso es una sucesión de acciones diversas que mediante su ejecución sucesiva o concurrente producen un fin deseado o perseguido. En consecuencia, desde una dimensión procesal, la seguridad ciudadana puede definirse como el conjunto de actividades y procesos concatenados que se llevan a cabo para materializar la función de seguridad del Estado y que, fundamentalmente, se asocian al control social que el Estado realiza para la represión de la desviación³⁰ (Loubet, 1998).

³⁰ El *control social* es cualquier proceso destinado a asegurar la conformidad de las conductas a las normas establecidas, salvaguardar el denominador común necesario para la cohesión y el funcionamiento de una colectividad y desalentar la disconformidad a las normas colectivas (Loubet, 1998).

Según Loubet del Bayle (1998), la evidencia de la relación entre las nociones de organización social y actividad o función policial determina que sea la policía (las fuerzas de seguridad) el principal protagonista de la actividad de seguridad estatal, que consiste en un mecanismo neto de control social. Ahora bien, dado que existen múltiples formas y tipos de control social³¹, las fuerzas de seguridad se configuran como un mecanismo concreto y específico de control social que opera con determinadas características. Por lo tanto, su función puede ser definida como un control social negativo, externo e institucionalizado, en tanto que es fruto de una especialización derivada de la división social del trabajo en la colectividad. Esta función se caracteriza por su gran extensión, puesto que hay múltiples controles sociales de esta índole ajenos a las fuerzas de seguridad como, por ejemplo, las formas religiosas del control social. Por lo tanto, en cada tipo de control social de estas características se hace necesario considerar los medios a su alcance para el cumplimiento de su función. En esta nueva indagación, las fuerzas de seguridad presentan una peculiaridad exclusiva consistente en la posibilidad de recurrir a la coacción por el empleo de fuerza física o fuerza material. La función de seguridad no se debe interpretar exclusivamente como la utilización de la fuerza, pero su mera existencia establece su diferenciación neta con respecto a otras funciones de control social o modalidades del mismo³². Un resumen de esta caracterización se incluye como Tabla 2.6.

Tabla 2.6. Caracterización del control social que ejerce la seguridad ciudadana

Rasgo de control social	Definición
Negativo	Utilización de mecanismos sancionadores y no de recompensa o incentivo.
Externo	Actuación por presión social, no por interiorización del individuo.
Institucionalizado	Ejercido por un grupo especializado actuando en nombre de la colectividad.
Posibilidad de uso de fuerza material	Posibilidad de recurso a la coacción por el empleo de la fuerza física o material. Rasgo exclusivo del control social policial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Loubet (1998).

Este mecanismo específico de control social se ejerce sobre una colectividad o grupo social determinado de base territorial y entendido en términos de sociedad global³³. Por lo tanto, la función de seguridad existe cuando, en el marco de una colectividad con rasgos de

³¹ Se reconocen controles sociales positivos y negativos (recompensas o sanciones); internos y externos al individuo (sentimientos interiorizados o presión social); y, dentro de los externos al individuo, se reconocen los informales (resultantes de la vigilancia y sanción espontánea ejercida por los propios integrantes o individuos del grupo) y los organizados o institucionalizados (la vigilancia se realiza a través de una institución que interviene en nombre de la colectividad).

³² La posibilidad del recurso a la fuerza también está presente en la función militar, si bien esta se dirige hacia la protección frente a amenazas exteriores, por lo que no cabe considerarla como mecanismo de control social *ad intra* respecto a la colectividad.

³³ Sociedad global es un conjunto no especializado en una actividad determinada, en cuyo seno se reconocen y tienen todos los tipos de actividades humanas, encontrándose más o menos integradas y coordinadas (Loubet, 1998)

sociedad global, aspectos importantes de la regulación social interna son asegurados por alguna institución encargada de esa tarea (las fuerzas de seguridad), que actúa en nombre del grupo y teniendo la posibilidad última del uso de la fuerza física. Esta función de las fuerzas de seguridad se integra en el sistema político como un instrumento para lograr el cumplimiento de sus decisiones, situación a partir de la cual toda organización política comporta una dimensión de seguridad, que se conforma como consustancial a la organización política de una sociedad, convirtiéndose en un atributo fundamental del Estado (Loubet, 1998).

Ahora bien, según Loubet (1998), la función de seguridad tiene finalidades y consecuencias que responden a lógicas diferentes derivadas de distintas necesidades de seguridad, políticas y societales, que responden a necesidades distintas, como se señaló en el epígrafe anterior. Las diferentes respuestas para atender a diversas demandas y lógicas ha ocasionado la tendencia a contraponer la protección del orden político y la asistencia prestada a la sociedad. A pesar de ello, esta diferenciación no se da tan claramente, ya que lo habitual es que las fuerzas de seguridad tengan dificultades para separar la lógica política de la lógica societal, dándose la interacción de las mismas en la práctica, lo que evidencia la ambivalencia de la función de seguridad para satisfacer ambas lógicas de funcionamiento (Loubet, 1998).

Esta capacidad de satisfacción de las demandas de seguridad, generadas tanto por la sociedad en general como por el sistema político, requiere un elevado volumen de actividades de muy diversa índole y una gran dotación de medios para llevarlas a cabo. Estas actividades, que se realizan en todos los niveles gubernamentales y que absorben una ingente cantidad de recursos públicos, se agrupan en un macroproceso compuesto, a su vez, por multitud de procesos y procedimientos, regulados legal y reglamentariamente, que abarcan muy variados ámbitos materiales y son ejecutados por las fuerzas de seguridad. El objetivo final y único de este macroproceso es la producción de la seguridad necesaria y demandada en cada momento y lugar.

Respecto a las funciones genéricas de las instituciones de seguridad ciudadana, hay que tener en cuenta que se trata de un conjunto de actividades de diversa índole, como ilustra André Brossard (1983):

“Cuando examinamos minuciosamente las funciones ejercidas en diversos países por diferentes servicios de policía, cualquiera que sea la administración de que estos últimos dependen, quedamos sorprendidos por su carácter extremadamente variado, por no decir

heteróclito. Tenemos la impresión de encontrarnos ante un traje de arlequín. [...] En el pasado, algunas de las atribuciones confiadas actualmente a las fuerzas policiales fueron ejercidas por magistrados, otras por soldados, administradores, jefes locales, señores o servidores personales del soberano” (Brossard, 1983: 99).

A pesar de la heterogeneidad y complejidad de las funciones de seguridad ciudadana, algunos autores ha procedido a establecer una clasificación de las mismas, destacándose la tipología clásica determinada por la tradición administrativista (Amoedo, 2000) y las posteriores aportaciones de André Brossard (1983) y de Dominique Monjardet (2010).

La teoría administrativista tradicional proviene de la aplicación del Estado de derecho³⁴ como soporte jurídico de la actividad de seguridad del Estado liberal y su posterior evolución hacia el Estado social. Esta teoría tiene sus orígenes en diversas tradiciones jurídico-administrativas europeas, como la francesa, la alemana y la italiana, así como en los importantes aportes del derecho administrativo español (Amoedo, 2000). La teoría establece una clasificación entre las actividades de policía judicial, policía administrativa y policía de seguridad. Las actividades de policía judicial son aquellas destinadas a la comprobación de los hechos punibles y el aseguramiento del castigo al culpable (Amoedo 2000). Por lo tanto, estas actividades se corresponden con las de investigación de delitos, descubrimiento y detención de presuntos culpables, obtención y custodia de los instrumentos, efectos y pruebas de los delitos, así como la elaboración de informes técnicos y periciales. Estas competencias se realizan bajo algún tipo de control orgánico o funcional, según los casos, de instancias del poder judicial. Por su parte, las actividades de policía administrativa tienen la misión de asegurar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos tanto generales como sectoriales. Este amplio y genérico grupo de tareas policiales están relacionadas con multitud de sectores de la sociedad (políticos, económicos, sociales, etc.), siendo un instrumento de supervisión o vigilancia del cumplimiento de la normativa por parte de la sociedad; estas actividades aprovechan algunas características de la policía como por ejemplo su omnipresencia, cercanía, cotidianeidad y subsidiariedad como servicio público.

³⁴ La noción de Estado de derecho remite a la concepción liberal de la relación entre el derecho y el Estado, en la que el derecho da soporte jurídico a las reglas del juego burgués, garantizando su pervivencia instrumentalizando las funciones del papel arbitral del Estado y proporcionando las circunstancias necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema (espacio de acción individual, sobre los principios de libertad, seguridad e igualdad; seguridad jurídica, para excluir la arbitrariedad e incertidumbre; consolidación de la relación Estado-nación-mercado y actuación pública bajo el principio de legalidad). Las notas fundamentales de este derecho: a) la codificación de los patrones de relación (códigos civil y mercantil), de los patrones de resolución de conflictos (código de enjuiciamiento civil), y de los sistemas de garantía coercitiva (códigos penal y de enjuiciamiento penal); b) la neutralidad, instrumentalizada a través de un marco racional-formal y materializada en conceptos como desarrollo, progreso e interés general; y c) el formalismo, por el que los procesos de creación u aplicación del derecho quedan al margen de las consecuencias políticas, éticas, sociales, etc. que impliquen. (Dominguez et al, 2001)

Finalmente, las actividades de policía de seguridad incluyen las tareas policiales relacionadas con la regulación, los límites y el control de la actividad de las personas (físicas y jurídicas), por lo que suponen la aplicación de la coacción en caso necesario. El objetivo final de estas actividades de policía de seguridad es la protección de la sociedad y de sus elementos contra los daños provenientes de la actividad humana (Amoedo, 2000). Adicionalmente, estas actividades de seguridad incluirían cualquier actividad policial que sea necesario realizar y que no sea teóricamente objeto de la policía judicial ni de la policía administrativa.

Por su parte, André Brossard (1983) realizó un inventario de las tareas vinculadas a la seguridad ciudadana, destacando cinco grandes grupos de actividades: la lucha contra la criminalidad, la acción administrativa, la información a las autoridades establecidas, el mantenimiento del orden y la ejecución de primeros socorros.

En primer lugar, las actividades de lucha contra la criminalidad se integran por dos núcleos de actividades: uno, las actividades de investigación, acción penal y represión que se necesitan para remitir al autor de un delito ante un tribunal y que tienen carácter de auxiliar del poder judicial, que comprenden la detección de las infracciones, la búsqueda de pruebas, la identificación, la localización y la detención de los autores; y dos, las actividades de lucha contra la criminalidad focalizadas en la prevención y que implican la presencia policial, el patrullaje, la vigilancia, el control de armas y explosivos, los documentos de identidad, el control fronterizo, el control de establecimientos de interés de seguridad (joyería, compraventa de objetos usados, etc.), vigilancia de predelincuentes identificados y de potenciales reincidentes, la información a posibles víctimas y la potenciación de la autoprotección, la mejora de las relaciones con la comunidad, etc.

En segundo lugar, las actividades de acción administrativa suponen el mantenimiento de la vigilancia para el cumplimiento de las normativas sectoriales o generales. Algunas de estas actividades son las relacionadas con el tráfico, la seguridad vial, el control de extranjería y las autorizaciones administrativas específicas (licencias de armas, permisos de conducción, actividades de seguridad privada, inspección de locales, espectáculos públicos, actividades insalubres, medioambiente, etc.).

En tercer lugar, las actividades de información, que consisten en la captación masiva, tratamiento y procesamiento de información de toda índole para mantener informadas a las autoridades; estas actividades pivotan en torno al acopio masivo de información de toda índole que pueda suponer algún interés para el Estado o las autoridades político-

administrativas. Este conjunto de actividades se realiza por todas las organizaciones policiales y para su realización se requiere una alta especialización e importantes medios; con frecuencia, el producto de estas actividades (la información elaborada) no es información policial susceptible de utilizarse en beneficio de la actividad de lucha contra la criminalidad, sino que es información sensible de interés político, económico o social que es utilizada por las autoridades de forma discrecional.

En cuarto lugar, las actividades del mantenimiento del orden son las más vinculadas al orden público, entre las que se encuentran las siguientes: la dispersión de grupos tumultuosos en la vía pública, la intervención en los disturbios públicos, la supervisión y regulación de manifestaciones, la pacificación de discusiones, reyertas y la interdicción de actividades molestas para la ciudadanía, etc. Estas actividades suponen un núcleo especializado dentro de la organización policial (el tratamiento específico de la violencia masiva) que se desempeña por un tipo particular de unidades policiales con rasgos organizativos militares (habitualmente conocidas como antidisturbios) que también requieren una notable cantidad de medios particulares y especializados.

En quinto lugar, las actividades de socorro comprenden la defensa o la protección civil, el salvamento marítimo o en la montaña, las intervenciones en accidentes de tráfico, el socorro a heridos o víctimas, y las intervenciones de fortuna en incendios o transporte de heridos, entre otras. En general, estas actividades son un tipo de socorro general a la sociedad de carácter muy subsidiario, dada la accesibilidad habitual de las fuerzas policiales (Brossard, 1983).

Por su parte Dominique Monjardet (2010) diferencia tres tipos de actividades de seguridad: la actividad de policía de orden o policía de soberanía, la actividad de policía criminal y la actividad de policía urbana.

La actividad de *policía de orden o de soberanía* se deriva de la consideración de las instituciones de seguridad, y su actividad, como el *brazo armado* del Estado en el orden interno y, generalmente, se divide a su vez en tres ramas de actividad policial: la actividad de *policía de orden* en sentido estricto, con unidades antidisturbios especializadas encargadas del control de los movimientos colectivos y de impedir el uso ilegítimo del recurso a la violencia; la actividad de *policía de inteligencia* que consiste en la prevención de cualquier tipo de complot o movimiento en contra del poder establecido o de cualquier tipo de amenazas que pudieran existir en contra las autoridades establecidas; y la actividad de *policía fronteriza*, de los extranjeros y de la inmigración, por lo que desarrollan competencias

de control del acceso y de la salida de las personas del territorio correspondiente y del control de las personas no nacionales. Esta actividad de policía de orden o de soberanía se encuentra bajo el control autoritario del Estado, por lo que está formalmente muy regulada por el derecho, aunque en la práctica está dirigida por la razón de Estado. Esta posición se observa especialmente en la ausencia o ineficacia de los controles que se aplican a esta actividad policial, habitualmente indirectos (Monjardet, 2010).

“Desde este punto de vista, el alto secreto constituye una pseudocategoría jurídica que sirve para dar una pseudolegalidad a la expresión pura de la razón de Estado o del derecho del más fuerte. De ese modo es también la policía [la actividad policial] más susceptible de escapar al derecho” (Monjardet, 2010: 316).

En segundo lugar, la actividad de policía criminal deriva de la actividad policial que podemos entender en un sentido laxo como la *lucha contra el crimen*. Esta actividad intrumenta la acción policial dirigida a la represión de aquellos segmentos sociales que no acatan las leyes o que en su actividad cotidiana las incumple e infrinje. Adicionalmente, cabe destacar que la interacción de esta actividad policial con la sociedad está mediatizada por el aparato judicial puesto que normalmente este tipo de actividad policial está bajo el control de jueces y fiscales.

En tercer lugar, la actividad de policía urbana (en cualquiera de las versiones municipal, comunitaria, de proximidad, etc.) no consiste en perseguir grandes criminales ni contener a los amotinados, por lo que es básicamente la expresión de la autoridad como función social protectora y garante de la paz pública (tanto contra el ruido, desorden o suciedad como contra la delincuencia), del arreglo de conflictos personales, de reconducción de los desviados, de la regulación de los flujos de tránsito. Esta actividad policial actúa dentro de la sociedad como parte interesada y obtiene su eficacia a través de su integración mediante la presencia, la permanencia y el intercambio (Monjardet, 2010).

“[La policía urbana consiste en...] imponer el respeto de un orden público que no es el orden de la dominación, sino el de la responsabilidad” (Monjardet, 2010: 318).

Para concluir la dimensión procesal del concepto de seguridad ciudadana, la Tabla 2.7 expone, a modo de resumen, los diferentes tipos de actividades que se han expuesto con anterioridad.

Tabla 2.7. Tipología de actividades de seguridad ciudadana

Autor	Tipos de actividad
Amoedo (2000)	<ul style="list-style-type: none"> -Policía judicial -Policía administrativa -Policía de seguridad
Brossard (1983)	<ul style="list-style-type: none"> -Lucha contra la criminalidad <ul style="list-style-type: none"> - Investigación, acción penal, represión - Prevención -Acción administrativa -Información a las autoridades establecidas -Mantenimiento del orden -Primeros socorros
Monjardet (2010)	<ul style="list-style-type: none"> -Actividad policial de orden o de soberanía <ul style="list-style-type: none"> - Policía de orden - Policía de inteligencia - Policía fronteriza -Actividad policial criminal -Actividad policial urbana

Fuente: Elaboración propia a partir de Amoedo (2000), Brossard (1983 y Monjardet (2010).

c) La dimensión sistémica de la seguridad ciudadana

El enfoque sistémico del fenómeno político fue teorizado por David Easton (1979 y 2001) sobre la base de que las interacciones políticas son un tipo particular de interacciones sociales orientadas hacia la asignación autoritaria de valores en la sociedad en la que están inmersas. En concreto, el autor señala que:

"[...] puede denominarse sistema político a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad." (Easton, 2001: 224).

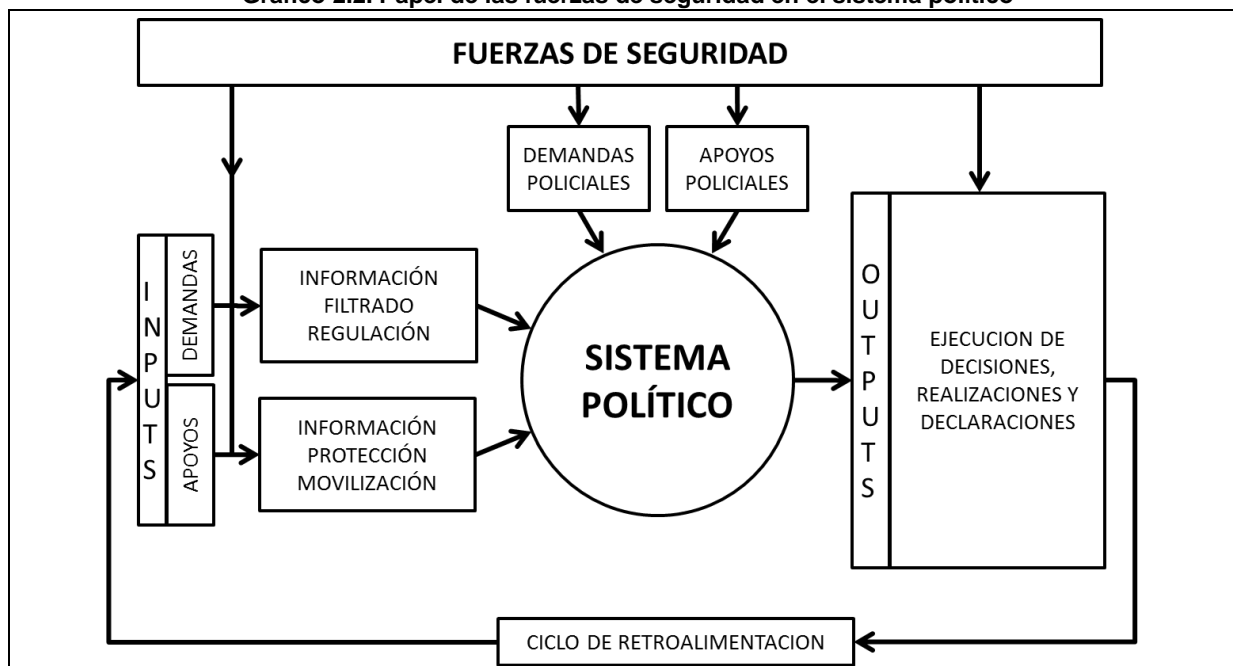
El sistema político se caracteriza por lo siguiente: constituir un sistema de conducta independiente de otros; no estar aislado sino rodeado de otros sistemas, ambientes y entornos de diversa índole que tienen posibilidad de ejercer alguna influencia sobre el mismo; su apertura, por los que se encuentra expuesto a la influencia de otros sistemas, ambientes y entornos; y tener capacidad de respuesta a las perturbaciones, una cierta adaptación a las circunstancias en las que se encuentran (Easton, 2001).

Además, el autor diferencia a los sistemas políticos de otro tipo de sistemas por la existencia de dos variables esenciales: la asignación de valores y el logro de que la mayoría acepte estas asignaciones como obligatorias. Estas variables son la esencia misma del sistema político y en su ausencia no existe vida política alguna; pero necesariamente deben oscilar entre unos determinados márgenes críticos fuera de los que la sociedad regulada se hunde. El conocimiento por el sistema de la tensión ejercida sobre estas variables por las perturbaciones ocasionadas en cada momento por otros sistemas, ambientes y entornos se convierte en algo básico e imprescindible en el sistema político. Las perturbaciones y

efectos en el sistema aparecen como los intercambios (relaciones reciprocas del sistema con otros sistemas) y las transacciones (una relación que actúa en una dirección única). En este sentido, se consideran como inputs los intercambios y transacciones que ingresan en el sistema procedentes del exterior del mismo y outputs las transacciones que el sistema emite hacia afuera. Así, los inputs cobran forma en las demandas que la sociedad dirige al sistema político y en los apoyos de los que el sistema político dispone en la sociedad; por su parte, los outputs son las decisiones y acciones de las autoridades políticas. Existe también un ciclo de retroalimentación que permite al sistema político hacer frente a las tensiones posibilitándole el conocimiento de los efectos de sus decisiones y el ajuste de las nuevas decisiones en función de los fines perseguidos y resultados obtenidos (Easton, 2001).

Con base en este enfoque sistémico, Loubet del Bayle (1998) estableció el rol que las fuerzas de seguridad ejercen en el sistema político. Loubet teorizó que la esencia de la función securitaria de la organización política es contribuir al carácter autoritario y obligatorio y la aplicación de las decisiones, mediante la fuerza física si es necesario. Esta contribución es la base sobre la que se fundamentan el resto de relaciones de las fuerzas de seguridad y el sistema político. Como se expone en el Gráfico 2.2, las fuerzas de seguridad intervienen de diversas formas en el tratamiento de los inputs del sistema (demandas y apoyos), también generan demandas y proporcionan apoyos propios y, finalmente, intervienen asegurando la ejecución de los outputs del sistema (decisiones, realizaciones y declaraciones).

Gráfico 2.2. Papel de las fuerzas de seguridad en el sistema político



Fuente: Tomado de Loubet (1998).

Las fuerzas de seguridad ejercen un doble rol en relación con las demandas del sistema político: Por un lado, son un canal privilegiado de transmisión, regulación y filtro de demandas, ya que están en permanente contacto con la sociedad. El contacto cotidiano con la realidad y el acopio sistemático de informaciones de muy diversa índole, las capacita para conocer lo que ocurre en la sociedad y captar las demandas que se manifiesten de forma más o menos explícita y comunicárselas al sistema. Además, regulan y filtran las demandas mediante la diferenciación de las mismas por diversos mecanismos como entre otros: la diferenciación de las demandas en función de la sensibilidad policial hacia determinados aspectos, las directrices recibidas de la autoridad política para privilegiar determinadas informaciones y los filtros derivados de hábitos culturales imperantes. Por tanto, las fuerzas de seguridad tienen la capacidad básica de informar, regular y filtrar demandas en beneficio del sistema político. Esta capacidad está muy condicionada por la forma en que el sistema organice la transmisión de las demandas, y también por los mayores o menores sesgos que existan en la capacidad de información de las fuerzas de seguridad.

Por otro lado, las fuerzas de seguridad, como generadores de demandas propias, actúan como un grupo de presión influyente en la decisión política. Estas demandas son básicamente de dos tipos: las puramente corporativas, sustanciales a cualquier grupo especializado y con determinada subcultura profesional; y, las más importantes en términos sistémicos, las demandas políticas en términos de interés general, como las relacionadas con las políticas de seguridad de que, en ocasiones, por su calado, pueden convertirse en materias del interés de la política general.

Por su parte, en lo relativo a las fuerzas de seguridad y los apoyos al sistema político existentes en la sociedad, su actuación abarca fundamentalmente dos modalidades: como informador, protector y movilizador de apoyos y como origen de apoyos internos. En el papel de las fuerzas de seguridad como informador, protector y movilizador de apoyos, conviene señalar que cualquier sistema político diferencia entre los apoyos a sus diferentes partes (comunidad, régimen político, autoridades políticas, etc.), por lo tanto, en el seno de toda sociedad, el apoyo a cada parte del sistema político puede cuestionarse de formas diferentes y con diferente intensidad, en función de las quiebras sociales que generen oposición (por ejemplo puede existir oposición a un determinado gobierno, pero no cuestionarse el régimen político); evidentemente el conocimiento por las autoridades del estado de estos apoyos es vital en el sistema político. Así, teniendo en cuenta lo señalado, las fuerzas de seguridad son agentes destinados a gestionar demandas y deben informar,

en consecuencia, del estado de los apoyos al sistema político, así como contribuir a su protección y movilización. En la Tabla 2.8 se exponen algunos de los mecanismos más utilizados en este sentido.

Tabla 2.8. Mecanismos de la relación entre fuerzas de seguridad y los apoyos al sistema político

Papel político	Mecanismos utilizados
Informador del estado de los apoyos	El tipo de actuación de las fuerzas de seguridad; puesto que si la legitimidad es el grado de apoyo difuso al sistema, hay una relación inversamente proporcional entre la legitimidad y el grado de recurso a la coacción.
	Grado de imparcialidad de la actuación de las fuerzas de seguridad.
	Características del reclutamiento de las fuerzas de seguridad.
Protector de los apoyos	Uso de las fuerzas de seguridad para neutralizar la oposición y reducir las fracturas y conflictos y, por tanto, prevenir la erosión de los apoyos del sistema político.
Movilizador de los apoyos	El papel pedagógico de las fuerzas de seguridad en la socialización del individuo y en la creación de la cultura política.
	La percepción de la actitud y comportamiento de las fuerzas de seguridad como generador de afección o desafección al sistema derivado de su visión como personificación de la autoridad política.
	El papel simbólico de las fuerzas de seguridad de base nacional como representación de la comunidad nacional en el territorio superando las concepciones culturales localistas.
	La contribución a la integración de todos los grupos sociales en el sistema mediante un reclutamiento del personal policial socialmente diversificado y meritocrático.
	La educación cívica y política de los ciudadanos mediante la información de las regulaciones que rigen la vida social a través de la invitación admonitoria a su cumplimiento e interiorización.

Fuente: Elaboración propia a partir de Loubet (1998).

En segundo lugar, las fuerzas de seguridad son, por sí mismas, origen de apoyo interno. En este sentido, disponen de importantes medios y posibilidades de actuación que influyen en la permanencia y devenir del sistema político, incluso llegando a depender de ellas la misma supervivencia del sistema político en situaciones límite. Así, la fidelidad de las fuerzas de seguridad es un importante indicador de solidez en un sistema político. Por tanto, dada su centralidad en la solidez y permanencia del sistema político, éste se protege de la disminución del apoyo de las fuerzas de seguridad con diversas acciones³⁵. En casos extremos, estas acciones tienden al aislamiento de las fuerzas de seguridad de su entorno societario para resguardarlas de las presiones que pudieran comprometer su independencia y, eventualmente, su apoyo al sistema político.

³⁵ Entre otras acciones: a) reclutamiento y formación policial selectivos basados en criterios sociopolíticos, privilegiando el reclutamiento entre entornos de apoyo garantizado al sistema político; b) realización de la alta función directiva de las fuerzas de seguridad por personas no provenientes de la carrera policial; c) estatuto profesional diferenciado y más restrictivo que el de otros funcionarios; d) existencia de cuerpos policiales de estatuto militar y el reclutamiento de antiguos militares para las policías de estatuto civil; e) existencia de características militarizantes tales como la posible presencia de militares en la jerarquía, la existencia de rasgos morales de carácter militar o la existencia de rasgos de organización militar; y, f) pluralidad de cuerpos policiales, tanto en pluralidad vertical, con más de un cuerpo de carácter nacional, como en pluralidad horizontal, de carácter descentralizado, que si bien obedecen su existencia a razones fundamentalmente de tradición histórica, tampoco es ajena a su existencia la voluntad política de no depender en exclusiva del apoyo de una sola fuerza de policía.

Por otro lado, es importante destacar que el modelo de sistema político (democrático o no democrático) influye en la forma en que las fuerzas de seguridad intervienen en la sociedad, así como en el papel que ejercen dentro del sistema. Así, los regímenes no democráticos enfatizan el papel de las fuerzas de seguridad como protectoras del sistema mediante la represión de cualquier posible desafección. En contextos políticos democráticos, no se produce la instrumentalización política de las fuerzas de seguridad, sino que su relación con la sociedad se basa en la neutralidad política.

Desde otra perspectiva, las fuerzas de seguridad son también el mecanismo de aseguramiento de la obligatoriedad de las decisiones políticas cuando la obediencia consentida no sea suficiente para lograrla utilizando en última instancia el recurso a la fuerza (Loubet, 1998). No obstante, en la mayoría de las ocasiones, es suficiente su existencia y la amenaza simbólica que representan para lograr su objetivo. Por ello, las fuerzas de seguridad son, en realidad, un aparato ideológico cuya eficacia depende tanto (o más) del imaginario colectivo de sus posibilidades de actuación que de lo que en la realidad se ejecute.

Como ya se ha señalado con anterioridad, el papel de las fuerzas de seguridad en el acatamiento de las decisiones está muy relacionado con la legitimidad del sistema, la mayor afección o desafección al mismo y la mayor o menor utilización de las mismas para asegurar el acatamiento. En este sentido, la combinación de los elementos fuerzas de seguridad, legitimidad y control social está relacionada con las características de la sociedad a la que pertenecen. En sociedades integradas, las fuerzas de seguridad actúan en un contexto de fuerte legitimidad del sistema político y se benefician de un elevado apoyo societario que facilita su tarea. En sociedades parcialmente integradas, sus intervenciones son más frecuentes para asegurar la obligatoriedad de la decisión política cuya legitimidad es menos fuerte en un entorno societario cuyas diferentes partes pueden tener reacciones heterogéneas e incluso contradictorias frente a la intervención. En sociedades de débil integración, la intervención de las fuerzas de seguridad es casi indispensable, con tendencia a la diversificación y a la multiplicación de sus actividades, en un contexto social escindido entre la demanda de intervención y las actitudes críticas ante la misma (Loubet, 1998).

De este modo, se produce un debate en el que se destacan dos enfoques y posiciones respecto al papel que deben desempeñar las fuerzas de seguridad con respecto al sistema político: el enfoque de instrumentalidad de las fuerzas de seguridad y el enfoque de insularidad de las fuerzas de seguridad. Por un lado, la visión de instrumentalidad se fundamenta en su interpretación como una institución pasiva que pone en marcha

mecánicamente las directivas y normas emanadas del sistema político, siendo así meros agentes ejecutores de las decisiones ajenas. Este enfoque es el tradicional del modelo de policía asociado al Estado liberal y al Estado de derecho, que está presente en toda la socialización profesional de las fuerzas de seguridad, y que tiene consecuencias garantistas para todos los elementos del sistema político. Por otro lado, la perspectiva de insularidad de las fuerzas de seguridad entiende que son una institución con lógica de funcionamiento propia y capacidad de resistencia y enfrentamiento a presiones exteriores. En este caso, la actuación de las fuerzas de seguridad va más allá de la autonomía administrativa general, disponiendo de un notable poder de discrecionalidad. Este poder de apreciación deriva del amplio margen de iniciativa del que disponen para el desempeño de sus funciones. Conviene señalar que este poder de apreciación se extiende a la actuación cotidiana de cualquier agente integrante de las fuerzas de seguridad, se materializa como algo específico de la acción policial, y se caracteriza por la amplitud e importancia de sus consecuencias, tanto en el orden público como en los derechos fundamentales (incluso vida y muerte) de las personas.

Tabla 2.9. Efectos para los diferentes actores de la visión de las fuerzas de seguridad

Actor	Efectos de la visión de las fuerzas de seguridad	
	Instrumentalidad	Insularidad / autonomía
Sistema político	Garantía de ejecución fiel de sus decisiones.	Incertidumbre y duda del resultado de sus decisiones si la actuación de las fuerzas de seguridad se modula por su poder de apreciación.
Fuerzas de seguridad y sus agentes	Garantía de exoneración de responsabilidad y reflexión sobre las acciones a ejecutar.	Abandono de la cómoda posición de irresponsabilidad para cuestionarse siempre su interpretación y ser consciente de que su actuación les implica en las consecuencias societales de las decisiones tomadas.
Sociedad y ciudadanía	Garantía de protección de la arbitrariedad de las fuerzas de seguridad	Los resultados de las decisiones políticas no son sólo consecuencias de las decisiones y su contenido, sino que su resultado real está influido por la interpretación de las fuerzas de seguridad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Loubet (1998).

Así, la insularidad citada se transforma en una mayor autonomía de las fuerzas policiales, tanto del sistema político como del entorno societario (Loubet,1998). En tal sentido, existen factores favorecedores de este proceso, entre otros, los siguientes: la configuración de las fuerzas de seguridad como un grupo socio-profesional diferenciado; la existencia de una subcultura profesional propia; y las precauciones para escapar a las repercusiones del entorno político sobre su trabajo, mediante la limitación de las intrusiones en su organización y funcionamiento y la utilización de la vertiente de servicio público como origen de su legitimidad. Este proceso de incremento de la autonomía policial introduce elementos de inseguridad e inquietud para todos los actores. La Tabla 2.9 resume los

efectos para los diferentes actores de cada una de las tendencias de instrumentalidad e insularidad/autonomía.

En definitiva, la autonomía de las fuerzas de seguridad constituye una salvaguarda de su tarea con respecto a las influencias partidistas del sistema político o a las influencias societarias, pero también se acompaña del riesgo de posibilitarles, en mayor o menor medida, una relativa imposición de su poder y visión para abordar los asuntos de seguridad, así como la posibilidad de influir en la política general.

Para concluir, sólo destacar que la dimensión sistémica de la seguridad ciudadana está vinculada al papel que las fuerzas de seguridad ejercen en el sistema político. Este rol se visualiza tanto desde el lado de los *inputs* como de los *outputs*. Desde la perspectiva de los *inputs*, no sólo son un canal privilegiado para la generación, transmisión, regulación y filtración de demandas, sino también un mecanismo generador de apoyo interno, al informar sobre el estado de los apoyos, su protección y movilización. Por el lado de los *outputs* o resultados, las fuerzas de seguridad son un instrumento que permiten asegurar el acatamiento a las decisiones del sistema político, bien desde una posición de pura instrumentalidad o bien desde una posición de mayor autonomía. Por supuesto, todo ello vinculado a las características de cada sistema político y sus mecanismos y muy especialmente a la existencia o ausencia de democracia.

2.2. El Nuevo Institucionalismo y las instituciones de seguridad ciudadana

Desde los años ochenta del siglo XX ha existido un retorno a la centralidad de las agendas investigadoras del estudio de las instituciones, como consecuencia de la aparición del nuevo institucionalismo como corriente teórica en la ciencia política (Peters, 2003; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varona, 2012; Arias y Caballero, 2013).

El NI centra su enfoque en el análisis de las instituciones político-administrativas, en los procesos por los que adquieren, desarrollan y evolucionan sus rasgos típicos y en la descripción de las formas en que estos rasgos influyen en el comportamiento de los miembros de las organizaciones (Pastor Albaladejo, 2011); es decir, en la influencia recíproca entre actores e instituciones (Subirats et al, 2012). En esta situación, el análisis institucional contemporáneo se construye sobre nuevas, diferentes e innovadoras bases teóricas basadas en un pluralismo de enfoques, teorías y métodos, por lo que se focaliza no en debates metodológicos, sino en el avance de las propuestas teóricas y en la investigación aplicada (Arias y Caballero, 2013).

El NI se destaca como uno de los más claros ejemplos de transdisciplinariedad en las Ciencias Sociales, al integrar la economía, la ciencia política, el derecho, la historia la sociología, entre otras disciplinas. Todas ellas comparten el interés sustancial en el enfoque sobre las instituciones. Conviene resaltar que este novedoso enfoque centrado en las instituciones también tiene un neto carácter de reconocimiento de los orígenes institucionalistas de la ciencia política:

“La ciencia política, como ciencia, como disciplina y como profesión debe reconocer su germen institucionalista o correr el riesgo de perder su sentido o caer en la trivialidad”. (Rhodes, 1997: 53-67, citado en Pastor Albaladejo, 2011).

2.2.1.- Origen del Nuevo Institucionalismo

“Tres paradigmas han ido dominando sucesivamente la ciencia política contemporánea. Los tres son importantes para comprender la influencia de las reglas institucionales en la conducta de los actores. El paradigma institucionalista tradicional sostiene que las reglas institucionales democráticas determinan las decisiones individuales y colectivas [...], de manera gradual el institucionalismo tradicional fue distinguiendo los aspectos jurídicos y las estructuras organizacionales de lo que eran las reglas (informales) concernientes a la toma de decisiones colectivas. [...] El paradigma behaviorista postula que los roles sociales, las normas informales y los valores personales de los individuos determinan su comportamiento político [...], las estructuras institucionales no son determinantes en la formación de las preferencias individuales sino que constituyen una manera de resolver los dilemas de la acción colectiva. [...] El neoinstitucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen recíprocamente, [...los actores...] adoptan posturas políticas que se adecuan a las expectativas que las reglas institucionales proponen, pero al mismo tiempo las modifican de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones. [...] el analista debe tener en cuenta simultáneamente las conductas individuales y las estructuras o reglas institucionales” (Subirats et al, 2012: 95-96).

El institucionalismo, pese a estar en los orígenes y raíces de la ciencia política, decayó como teoría dominante en la disciplina desde el final de la Segunda Guerra Mundial en favor de las teorías basadas sobre el enfoque individualista, el conductismo y la elección racional. El pensamiento institucionalista clásico (algunas de cuyas características dominantes son el legalismo, el estructuralismo, el holismo, el historicismo y el análisis normativo) fue criticado principalmente por las razones siguientes (Peters, 2003): su concepción cerrada, formal-legalista y rígida de las instituciones; su noción explicativa monocausal e indiferenciada; su énfasis en la importancia de la estructura formal; su determinismo institucional; y la concepción funcionalista del cambio institucional. Sin embargo, el institucionalismo ya presagió tanto los elementos estructurales del gobierno, como sus componentes históricos y normativos (Peters, 2003; Subirats et al, 2012).

El éxito de la teoría conductista transformó la disciplina de la ciencia política y, en menor medida, de otras ciencias sociales como la sociología. Este triunfo constituyó un cambio fundamental en el estudio de la disciplina y sirvió como pretexto para otro cambio más importante, la influencia sobre la ciencia política de la teoría de la elección racional. Sin embargo ambas corrientes comparten con la ciencia política la preocupación por la teoría y la metodología, así como su tendencia antinormativa, que se fundamentan en aspectos básicos del individualismo y del enfoque sistémico (Peters, 2003).

A partir de los años ochenta del siglo XX se produjo una “exitosa contrarreforma” (Peters, 2003: 13), ya que los neoinstitucionalistas reavivaron el uso de la teoría institucional, aunque aportando una versión evolucionada de la misma para explicar el comportamiento individual, que posibilitó el retorno al interés por el papel de las instituciones formales e informales del sector público.

“El nuevo institucionalismo creció no tanto para sólo reafirmar algunas de las virtudes de la antigua forma de análisis, sino más bien para hacer una revisión crítica de las supuestas fallas de lo que había llegado a ser el saber convencional de la ciencia política” (Peters, 2003: 27).

Por lo tanto, se denota la existencia de un institucionalismo clásico y un nuevo institucionalismo, que proporciona una nueva visión sensiblemente diferente de la anterior (Peters, 2003). Además, el NI ha sido calificado como una reacción ante los excesos de los movimientos conductista y de elección racional en lo relativo a la anulación del espacio para el estudio de las instituciones como unidad de análisis, lo que implicó que el análisis de la ciencia política se centralizase en los fenómenos y procesos políticos a partir de las decisiones individuales, sin conceder importancia a la interpretación política de la interacción entre comportamientos e instituciones (March y Olsen, 1997). Estos enfoques individualistas habían sido criticados por su contextualismo, reduccionismo, utilitarismo, instrumentalismo y funcionalismo, por lo que el neoinstitucionalismo proporciona una nueva teoría que focaliza el análisis en la acción colectiva al considerar la institución (sus reglas, normas y tradiciones) como su objeto de estudio. Además, el nuevo institucionalismo concede también una singular y novedosa importancia al contexto o entorno social, político y económico en el que los agentes gubernamentales se desenvuelven en la medida que influye en los individuos, sus comportamientos y sus decisiones (Pastor Albaladejo, 2011).

2.2.2.- Elementos básicos del Nuevo Institucionalismo

El NI contiene diversos enfoques o corrientes en el abordaje de los fenómenos institucionales (Peters, 2003), y precisamente esta particularidad se configura como una de las características esenciales de la teoría.

“El nuevo institucionalismo no es, por así decir, un ejemplar, sino un género, y contiene diversas especies” (Peters, 2003: 14)

A pesar de lo señalado, Guy Peters (2003) destaca una serie de elementos comunes en el NI: en primer lugar, la consideración de una institución en determinada manera como un rasgo estructural de la sociedad y/o de la forma de gobierno. La institución puede ser formal o informal, o estar presentes ambas características de forma más o menos intensa, pero en todo caso la institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos mediante un conjunto específico de interacciones pautadas predecibles en función de las relaciones entre los actores. En segundo lugar, una institución mantiene siempre cierta estabilidad en el tiempo. Las instituciones están llamadas siempre a la permanencia; tienden, por tanto, a ser duraderas y a no cambiar inopinadamente, con frecuencia y en periodos temporales breves. En consecuencia, no se pueden considerar instituciones aquellos eventos, sucesos o fenómenos políticos puramente esporádicos o puntuales, ni tampoco organizaciones efímeras por mayor formalidad que pudieran revestir. En tercer lugar, una institución debe afectar al comportamiento individual. Las instituciones deben restringir, en cierta medida, el comportamiento de sus integrantes, estableciendo restricciones formales o informales para los mismos; es decir, las instituciones son reglas que prescriben, proscriben y permiten conductas que crean dependencias recíprocas entre los actores y las instituciones. El comportamiento de los actores se ve condicionado por el marco institucional y se convierten a la vez en agentes de cambio influyendo en la evolución institucional. Finalmente, en cuarto lugar, se destaca que entre los miembros de la institución debe existir un cierto sentido de valores compartidos, una cierta cultura común compartida, que incluso en ciertas ocasiones cobra rasgos identitarios, aportando un elemento axiológico que alinea a la institución.

2.2.3.- Los enfoques del Nuevo Institucionalismo

El nuevo institucionalismo dista de ser un marco teórico homogéneo, por lo que existen una pluralidad de enfoques y metodologías de análisis (Peters, 2003). De este modo, algunos autores afirman que existen enormes dificultades para llegar a un consenso sobre los que es realmente el neoinstitucionalismo, por lo que resulta más sencillo realizar su acotación en sentido negativo (Powell y Dimaggio, 1999).

Por tanto, existe una amplia literatura en torno a la teoría del nuevo institucionalismo, existiendo diversas tipologías y notablemente variadas, identificadas por diferentes autores, en las que, a su vez, se reconocen y diferencian subcorrientes, enfoques y perspectivas de análisis divergentes, dándose también en cada subcorriente debates en torno a sus diferentes categorías. Sin embargo, todas estas corrientes tienen como objeto

de estudio las instituciones y los procesos de internalización de las reglas y normas en las organizaciones y comparten la premisa de que los arreglos institucionales y los procesos sociales tienen importancia política (Pastor Albaladejo, 2011).

En concreto, Vergara (1993) distingue tres nuevos institucionalismos: el nuevo institucionalismo en la economía; el nuevo institucionalismo en la sociología; y el nuevo institucionalismo en la ciencia política. Immergut (1998), identifica tres versiones diferentes: el nuevo institucionalismo de elección racional; el histórico y el sociológico. Hall y Taylor (1996) establecen cuatro corrientes: el nuevo institucionalismo en la historia comparada; el racionalista; el económico; y el sociológico. Scott (1995) diferencia entre otras tres versiones: el nuevo institucionalismo regulatorio; el normativo; y el cognitivo. Guy Peters (2003) destaca seis corrientes neoinstitucionalistas: el nuevo institucionalismo normativo; el de la elección racional; el histórico; el empírico; el internacional; y el social. Thoenig (2003) diferencia cuatro enfoques: el institucionalismo histórico; el normativo; el económico y el nuevo institucionalismo como orden social. Por último, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varona (2012) exponen tres tipos de nuevo institucionalismo que vinculan a tres escuelas diferentes de pensamiento neoinstitucionalista: la escuela sociológica, de perspectiva culturalista; la escuela histórica, de perspectiva estructuralista; y la escuela económica, de perspectiva de cálculo. La Tabla 2.10 incluye un resumen de las clasificaciones citadas del nuevo institucionalismo.

Tabla 2.10.- Versiones del Nuevo Institucionalismo

Autor	Tipologías neoinstitucionalistas
Vergara, 1993	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Institucionalismo en la economía - Nuevo Institucionalismo en la sociología - Nuevo Institucionalismo en la ciencia política
Immergut, 19980	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Institucionalismo de elección racional - Nuevo Institucionalismo histórico - Nuevo Institucionalismo sociológico
Hall y Taylor, 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Institucionalismo en la historia comparada - Nuevo Institucionalismo racionalista - Nuevo Institucionalismo económico - Nuevo Institucionalismo sociológico
Scott, 1995	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Institucionalismo regulatorio - Nuevo Institucionalismo normativo - Nuevo Institucionalismo cognitivo
Peters, 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Institucionalismo normativo - Nuevo Institucionalismo de la elección racional - Nuevo Institucionalismo histórico - Nuevo Institucionalismo empírico - Nuevo Institucionalismo internacional - Nuevo Institucionalismo social
Thoenig, 2003	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Institucionalismo histórico - Nuevo Institucionalismo normativo - Nuevo Institucionalismo económico - Nuevo Institucionalismo como orden social
Subirats, Knoepfel, Larrue y Varona, 2012	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo Institucionalismo de la escuela sociológica - Nuevo Institucionalismo de la escuela histórica - Nuevo Institucionalismo de la escuela económica

Fuente: Elaboración propia a partir de Pastor Albaladejo (2011).

En todo caso, en la evolución de la teoría se observa un cierto desdibujamiento de los límites entre los enfoques opuestos así como una serie de combinaciones entre las diversas tendencias neoinstitucionalistas, dado que estas tendencias deben ser interpretadas como corrientes de la teoría explicativas de los fenómenos políticos no con carácter competitivo entre sí, sino con carácter complementario. Ninguna de las perspectivas puede por sí sola dar explicación a todos los fenómenos políticos y los investigadores pueden lograr más eficacia utilizando una u otra corriente. El análisis neoinstitucionalista puede y debe informarse por el análisis del comportamiento individual generado en las teorías individualistas de la ciencia política, en la medida que ciertos componentes de algunas corrientes neoinstitucionalistas son más compatibles que otros con los supuestos individualistas dominantes en la disciplina.

De todo lo anterior se sigue que, de esta diferenciación complementaria de corrientes puede derivarse la necesidad de la combinación ecléctica de versiones institucionalistas en aquellos casos en los que el investigador quiera adquirir una perspectiva mayor y más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta gubernamental (Peters, 2003).

A continuación, se describen algunos enfoques neoinstitucionalistas (el NI normativo, el NI histórico, el NI sociológico y el NI de elección racional) por ser los que se utilizarán para fundamentar teóricamente la investigación y para indagar en el objeto de estudio.

2.2.3.1.- El Nuevo Institucionalismo Normativo

El nuevo institucionalismo normativo (en adelante NIN) interpreta que el funcionamiento institucional se realiza en función de las reglas formales e informales establecidas que determinan una *lógica de lo adecuado*. Por tanto, los individuos tienden a seguir conscientemente aquellos parámetros establecidos que identifican como los más apropiados para cada situación (March y Olsen, 1997).

De este modo, el NIN concibe a los individuos como seguidores de reglas, rutinas, roles, estrategias, procedimientos convencionales, formas organizacionales, etc., por lo que, actuando en conjunto, construyen la realidad política. Estas pautas pueden apoyarse o ser contradichas por la aceptación de las creencias, los paradigmas, los códigos, las culturas y los conocimientos establecidos en la institución (March y Olsen, 1997). En consecuencia, las conductas de los individuos se construyen a partir de la historia y los valores institucionales vinculados a la organización, ya que son los elementos sobre los que se basa su cultura identitaria. En este entorno, la experiencia se convierte en el factor básico de interpretación y generación de las pautas de conducta al identificar sistemáticamente cada situación dada

con una regla o rutina prefijada, impuesta y apropiada en términos de la citada *lógica de lo adecuado*. Por tanto, el comportamiento de los actores no se encuentra motivado por el cálculo de sus preferencias, sino que su objetivo es mantener el máximo apego a las decisiones formales y sus actuaciones se derivan del seguimiento de los procedimientos, las reglas y las tradiciones institucionales. Esta actitud está interiorizada en los individuos mediante el proceso de socialización institucional y no se contempla como una mera imposición.

La obediencia de los actores a las normas institucionales es una simplificación de la realidad que les posibilita el que puedan adoptar decisiones racionales y ajustadas a la organización. Este respeto a las reglas también opera como límite de las posibilidades de actuación de los actores en el seno de la organización, lo que genera que las organizaciones sean previsibles.

Además, el NIN determina que existe interacción constante entre las instituciones y el contexto político, social y económico en la medida que intentan conformar el entorno en el que se desenvuelven (Vargas, 2008).

Por último, esta corriente neoinstitucionalista entiende que el origen de la legitimidad institucional se encuentra en la manera en que se toman las decisiones, en el mayor o menor ajuste a las reglas y a los procedimientos, pasando a un segundo plano la relevancia de los resultados. En este sentido, las organizaciones públicas ponen el acento en la demostración de que su modo de operar se ajusta a los procedimientos considerados correctos por la sociedad, por lo que las instituciones terminan poseyendo una legitimidad casi inherente, que obliga a sus componentes a asumir algunos comportamientos que pueden implicar, en ocasiones, actuaciones perjudiciales para su propio interés (March y Olsen, 1997).

2.2.3.2.- El Nuevo Institucionalismo Histórico

El nuevo institucionalismo histórico (en adelante NIH) adopta un enfoque analítico que se focaliza en las estructuras y los procesos políticos sobre la perspectiva del largo plazo con el objetivo de conocer el mantenimiento y la continuidad de los diversos arreglos institucionales a lo largo del tiempo. Por ello, esta corriente interpreta que los arreglos institucionales persisten a través del tiempo y que las decisiones fundacionales de las instituciones permanecen teniendo consecuencias duraderas sobre la institución, dándose, así, una *dependencia de rumbo*. Este rumbo, derivado del equilibrio original, solo puede alterarse sustancialmente en determinadas condiciones de fuerte presión en el entorno político-administrativo.

“La idea básica –y aparentemente simple– es que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. Una buena manera de describir esta argumentación es denominarla “dependencia del rumbo”; cuando, dentro del ámbito gubernamental, un programa o una organización toma un determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas persistan. Ese rumbo puede ser alterado, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio” (Peters, 2003: 99).

De este modo, el NIH pone la atención en el hecho de que las decisiones del pasado generan influencia en los acuerdos adoptados en el presente mediante el condicionamiento de las opciones posibles y disponibles. Así, una institución debe ser entendida como un esquema de evolución organizacional en el que la dependencia de rumbo debe entenderse como una pauta a seguir.

Así pues, las instituciones cambian y evolucionan pero el rumbo inicial, la inercia del pasado, limita las posibilidades existentes; es decir, las relaciones entre los actores económicos y sociales y las organizaciones político-administrativas siguen un patrón de dependencia, la lógica de la secuencia o el sendero de la dependencia, lo que determinan que el cambio institucional sea netamente incremental y que las instituciones no pretendan influir en el entorno, sino que se adapten a él (Pastor Albaladejo, 2011).

Una consideración importante reside en que la dependencia de rumbo no se produce solamente de la forma simple y directa descrita, sino que las reglas y estructuras institucionales pueden generar intentos de resolver los problemas que ellas mismas han ocasionado, lo que proporciona una manera más dinámica de conceptualizar la acción de la dependencia de rumbo.

“Este proceso de adaptación le da al institucionalismo histórico una concepción más dinámica de la política de lo que habría sido de esperar si se atiende al nombre de las formulaciones iniciales del abordaje. Sobre todo, si las decisiones iniciales tomadas por los creadores de una política o institución son inadecuadas, las instituciones deberán encontrar algún medio para adaptarse o dejarán de existir” (Peters, 2003: 102).

Por lo tanto, la dependencia de rumbo consiste no en un acatamiento rígido del arreglo inicial, sino que más bien resulta ser un proceso evolutivo, en el que necesariamente habrá cambio y evolución, pero restringidos, en cierta manera, por el periodo formativo inicial de la institución (Peters, 2003).

En el NIH se puede destacar una variante, el nuevo institucionalismo contextualizado. Esta corriente señala que las instituciones están inmersas en un determinado contexto político, social o económico con el que interactúan. Por ello, cualquier fenómeno social o político nunca se manifiesta aislado, sino que está siempre inmerso en un marco contextual

concreto en el que se produce una interacción compleja entre múltiples factores políticos, sociales, económicos y culturales. Así, la estabilidad, eficacia y rendimiento de las instituciones políticas depende en gran medida del contexto, por lo que no es posible la existencia de un modelo institucional ideal, sino que siempre es necesario tener en cuenta los factores contextuales, puesto que los arreglos institucionales varían notablemente en función de los mismos (Pastor Albaladejo, 2011).

Finalmente, cabe destacar que el NIH suele criticarse por la existencia de algunas deficiencias que su modelo analítico. En primer lugar, por su escasa capacidad de predecir el cambio, puesto que pese a no ser realmente tan estático como sus críticos postulan, sólo puede identificar los cambios a posteriori, convirtiéndose en un modelo descriptivo y no explicativo o predictivo. Y, en segundo lugar, por sus dificultades para diferenciarse de otros nuevos institucionalismos puesto que, en el intento de superar su supuesto excesivo estatismo, los neoinstitucionalistas históricos se han apoyado en explicaciones de tipo cultural, lo que los aproxima a los institucionalistas normativos y sociológicos (Peters, 2003: 117-118).

2.2.3.3.- El Nuevo Institucionalismo Sociológico

El nuevo institucionalismo sociológico (en adelante NIS) aborda las instituciones desde el punto de vista no solo formal sino también cultural y social, combinando la cultura y las estructuras con las rutinas y procesos, puesto que considera que son los canales de transmisión institucional y en los que la institución toma forma dando sentido y significado al comportamiento de los individuos en su seno. En este sentido, las instituciones no son solamente reglas formales, procedimientos y normas, sino que son también convenciones sociales, ritos, símbolos, costumbres y significados a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que les rodea (Zurbruggen, 2006).

Desde esta perspectiva, los individuos se socializan en las organizaciones mediante la interiorización de una determinada visión del mundo, la imperante en la organización. En este proceso de aprendizaje se aprehenden las convenciones sociales que se convierten en la forma aceptada de comportamiento, uniformizando el comportamiento y facilitando la interacción social. Por lo tanto, la regulación y las tradiciones institucionales son el resultado de una realidad construida, un fenómeno cultural que se constituye como el marco de referencia a partir del que los actores explican sus decisiones y actuaciones (Powell y DiMaggio, 1999; Meyer y Rowan, 1999).

“Estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación en los niveles formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los

distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que determinan la configuración de sus percepciones y sus intereses, y el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. En consecuencia, la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. Si algún procedimiento o curso de acción no existe, entonces no es posible que los actores lo consideren como una alternativa. Los individuos y las organizaciones sólo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y del conocimiento que les proporciona su marco institucional. Esto significa que no será fácil cambiar las instituciones ni explicar por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas” (Zurbruggen, 2006: 71).

Por tanto, las reglas culturales de actuación se van consolidando e institucionalizando hasta llegar a configurar las percepciones, interrelaciones e intereses de los actores, por lo que la cultura mediatiza totalmente sus alternativas y cursos de acción en el seno de la institución. De este modo, las prácticas individuales son productos culturales y los individuos las mantienen porque no pueden considerar otras pautas de comportamiento que las derivadas de su socialización en la institución. Bajo esta perspectiva, las instituciones se conciben como el marco de referencia cultural que determina el comportamiento individual y, por lo tanto, se consideran como variables independientes (Powell y DiMaggio, 1999; March y Olsen, 1997)

Además, el NIS aporta a la teoría neoinstitucionalista una serie de conceptos susceptibles de ser utilizados como indicadores para abordar al análisis institucional de una forma operativa al permitir la descripción y explicación del proceso de institucionalización; estos conceptos son el isomorfismo institucional, el desacople, los procesos de cambio institucional y los procesos de institucionalización (Pastor Albaladejo, 2011: 125-127).

En primer lugar, el “isomorfismo institucional” hace referencia al proceso de adaptación al medio ambiente que siguen las organizaciones ante la existencia de muchas incertidumbres. El proceso implica la reproducción de fórmulas o iniciativas institucionales aceptadas y consolidadas en el entorno de referencia, generando un proceso de homogeneización de prácticas consideradas eficaces para la resolución de problemas y socialmente ya institucionalizadas. La organización tenderá a legitimarse e incrementar su capacidad de supervivencia a partir de la reproducción de los mecanismos institucionales aceptados en el contexto, puesto que su evolución social se realiza mediante esos parámetros y no por los resultados derivados de su actividad (Ramíó y Salvador, 2005).

Se han identificado tres tipos de isomorfismo institucional: coercitivo, mimético y normativo (Powell y Dimaggio, 1999). El isomorfismo coercitivo es consecuencia de la presión formal ejercidas por otras organizaciones para la reproducción de determinadas estructuras y pautas funcionales, por lo que se asocia, aunque no en exclusiva, con los

mandatos legales del Estado. Por su parte, el isomorfismo mimético resulta de los procesos de imitación de referentes considerados exitosos, líderes o ejemplos a seguir, por lo que las organizaciones tienen a reproducir el modelo exitoso o de referencia, en entornos con objetivos ambiguos, sin criterios claros para la evaluación y con una importante presencia de elementos simbólicos. El isomorfismo normativo hace referencia al impacto de los colectivos profesionales que determinan las buenas o mejores prácticas del campo organizacional concreto y que, por tanto, es necesario reproducir.

En segundo lugar, el concepto de “desacople” denota el desajuste entre las instituciones formales y su funcionamiento efectivo. Se trata de una respuesta organizacional al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con los valores predominantes o bien cuando el conflicto deriva de la existencia de diversos marcos de referencia institucional con pautas que no se ajustan entre sí. El desacople es la flexibilidad de interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los agentes organizativos.

En tercer lugar, respecto al cambio institucional es necesario considerar cuales son los procesos y canales a través de los que se produce la difusión institucional. En este sentido cobran importancia el entorno y las demás organizaciones del campo organizacional y su influencia, por lo que las causas de los cambios institucionales apuntarían a ser eminentemente exógenas a la organización (contradicciones con el entorno, con otras instituciones o con el comportamiento social predominante), en un efecto de detención de los procesos de reproducción institucional. En todo caso, ello no niega la posibilidad de la existencia de factores de cambio institucional endógenos a la organización. La consideración de las instituciones como limitadoras y orientadoras de la actividad organizacional no implica anular su capacidad de evolución e innovación, por lo que las instituciones actúan con una ambivalencia constricción/libertad en las dinámicas organizacionales. En este enfoque, los procesos de institucionalización consisten en las dinámicas por las que una estructura, creencia o actividad pasa a formar parte del marco institucional, y se convierte y es asumida como una forma natural de actuación. El proceso consta de tres etapas. La primera de ellas es la habituación o preinstitucionalización, mediante la que se desarrollan las respuestas a los cambios habidos en el equilibrio preexistente y las cuales van cobrando legitimidad por su uso habitual como recurso ante las nuevas situaciones. La segunda etapa es la objetivación o semi-institucionalización que consiste en la creación de un cierto consenso entre los agentes implicados respecto al valor de la nueva institución y su extensión al campo organizacional. Por último, la sedimentación o consolidación se produce cuando las nuevas normas y prácticas superan las fases

anteriores y se arraigan en el entramado institucional con independencia de la permanencia de las condiciones y de los agentes que propiciaron el proceso.

Finalmente, conviene señalar que el NIS concede gran importancia a los procesos de institucionalización y de cambio institucional, produciéndose mediante la institucionalización o desinstitucionalización. Así, una buena institución será aquella que se adapta eficazmente a las presiones externas, hacia el isomorfismo, independientemente de que el cambio sea por regulación normativa, mimesis o coerción (Peters, 2003).

Para concluir los enfoques neoinstitucionales, la Tabla 2.11 expone un resumen de las principales características que definen a las diferentes corrientes citadas.

Tabla 2.11.- Características de los enfoques neoinstitucionalistas

	N.I.N.	N.I.H.	N.I.S.
Matriz teórica	-Las instituciones son reglas que condicionan las conductas de los actores	-Las instituciones dependen del diseño institucional originario	-Las instituciones son construcciones culturales.
Lógica de actuación	-Lógica de lo adecuado	-Lógica de la dependencia	-Lógica de la percepción cultural
Institución-Actor	-Actores deciden y actúan en función de reglas prefijadas -Poca discrecionalidad -Preferencias endógenas	-Poco interés por los actores -Actores deciden y actúan según las pautas del pasado -Preferencias endógenas	-Actores deciden y actúan en función de su cultura, valores y símbolos adquiridos -Preferencias endógenas
Institución-Entorno	-Las instituciones dan forma al entorno, influyen e intervienen en él.	-Las instituciones se adaptan de manera controlada al entorno con el objeto de satisfacer sus necesidades	-Las instituciones se adaptan pasivamente al entorno con el objeto de legitimar socialmente su existencia y las de sus participantes

Fuente: Elaboración propia a partir de Pastor Albaladejo (2011).

2.2.4. La aportación del Nuevo Institucionalismo al estudio de las instituciones de seguridad ciudadana

Una vez establecidas las corrientes del nuevo institucionalismo fijadas como marco teórico de la presente investigación corresponde ahora determinar cuáles son las instituciones de la seguridad ciudadana en España y qué aporta el marco teórico neoinstitucionalista elegido al estudio de las mismas.

2.2.4.1.- El concepto de institución en el enfoque neoinstitucional

La definición que se realice de la institución es un aspecto central en la presente investigación. Este concepto determinará, en primer lugar el tipo de objeto a observar y, en segundo lugar y no menos importante para la investigación, permitirá el establecimiento del inventario de objetos a ser observados.

La palabra *institución* es usada en Ciencia Política de forma muy libre y con precisión limitada, ya que tiene un amplio significado, utilizándose tanto para la designación de estructuras formales, como por ejemplo un parlamento o un gobierno, como de entidades amorfas, como por ejemplo la clase social o los mercados y, por su parte, en sociología es casi siempre sinónima de organización. En este contexto, para que la forma de análisis institucional cumpla sus objetivos es necesaria una mayor especificidad y precisión (Peters, 2003).

Desde el NIN, March y Olsen (1989) consideran que una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y, sobre todo, rutinas. Específicamente, los conjuntos de reglas y rutinas interconectadas determinan las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones, lo que implica la necesidad de identificar la situación concreta, el papel que se está ejerciendo y cuál es la función de ese rol en esa situación dada. Adicionalmente, las instituciones son perdurables y tienen capacidad de influencia en la conducta de los individuos durante generaciones y, además, las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que impulsa a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, incluso en contra de sus propios intereses (March y Olsen, 1989; Peters, 2003). Esta conceptualización institucional determina un importante rasgo caracterizador, consistente en que las instituciones generan una determinada lógica de lo apropiado que influye en los comportamientos (Peters, 2003). Así, esta lógica de lo adecuado proporciona un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que guían la conducta, que cada individuo interpreta y selecciona considerando su posición y la situación que enfrenta. Los individuos interiorizan este conjunto de normas y valores moldeando su comportamiento, modificando sus percepciones. Lo que equivale a decir que si una institución influye en la conducta de sus miembros, estos considerarán más si un determinado acto se ciñe a las normas organizativas que a las consecuencias que pueda tener para ellos mismos. Por lo tanto, cuando los individuos se encuentren motivados por los valores de las instituciones, sus comportamientos cabrán ser calificados como intencionales pero no como voluntarios; así, existirán elecciones conscientes pero siempre tomadas dentro de los esquemas institucionales dominantes. Esto requiere una interpretación individual de los esquemas institucionales para buscar el comportamiento adecuado y colmar las zonas que permanezcan abiertas a la interpretación; requiriéndose también algún tipo de mecanismos de control de conductas y refuerzo de las opiniones dominantes sobre lo que sea lo apropiado. Esta lógica de lo apropiado opera también en las pautas cotidianas de comportamiento correcto como mecanismo de detección de los casos de excepción, contribuyendo a la determinación de lo correcto e incorrecto. En definitiva, la institución

genera un conjunto de expectativas de comportamiento para sus miembros y refuerza el comportamiento adecuado al rol específico y sanciona al inadecuado.

Desde el NIH se tiende a reforzar el papel de análisis institucional para examinar las relaciones entre individuos como agentes de la historia; pese a ello, se refuerza la importancia de los procesos y reglas formales que estructuran las conductas individuales en los procesos de largo recorrido temporal. Por su parte desde el NIER se enfatiza que, dentro de las organizaciones, los individuos analizan situaciones y optimizan sus conductas bajo la influencia institucional como medio eficaz de obtención de sus intereses personales; por ello, las instituciones son conglomerados de reglas de juego que los individuos aceptan a cambio del beneficio que les supone la pertenencia a las organizaciones.

Scott (1995) desarrolló una definición de institución desde una postura integradora de las diferentes perspectivas neoinstitucionalistas según la cual las instituciones son estructuras y actividades cognitivas, normativas y regulativas que proporcionan estabilidad y significado al comportamiento social; se extienden a través de varios portadores (culturas, estructuras y rutinas) y operan en diferentes niveles de jurisdicción (Scott, 1995).

Por su parte, en base a los componentes comunes a todas las visiones de las instituciones de las diferentes corrientes neoinstitucionalistas, es posible reconocer en el concepto de institución la existencia de tres bases comunes (Lowndes, 1996): en primer lugar, que una institución es un concepto de nivel medio, es decir, que se crean por individuos pero limitan su acción, forman parte de la maquinaria social y también del medio a través del que tienen lugar las decisiones y acciones cotidianas; las instituciones dan forma a la acción humana, imponiendo límites y proporcionando oportunidades. En segundo lugar, que las instituciones tienen aspectos formales e informales; así, las instituciones implican reglas formales pero también normas y costumbres informales que no se diseñan de forma consciente ni están claramente definidas pero forman parte de las acciones habituales; las instituciones se expresan en forma organizativa pero también se refieren a procesos, a la manera en que se hacen las cosas. Finalmente, en tercer lugar, que las instituciones tienen una legitimidad y muestran estabilidad en el tiempo; las instituciones tienen una legitimidad más allá de las preferencias de los actores individuales; las instituciones se valoran por sí mismas y no simplemente por sus propósitos y resultados inmediatos; las instituciones pueden ganar legitimidad por su estabilidad relativa a lo largo del tiempo.

2.2.4.2.- El aporte neoinstitucionalista al estudio de las instituciones de seguridad ciudadana

Las características de las instituciones enunciadas en el epígrafe anterior ponen de manifiesto el potencial del NI para el estudio de las instituciones de seguridad ciudadana. Tanto desde la consideración de las instituciones como espacio intermedio entre los macroprocesos sociales y los comportamientos individuales; como desde la necesidad de combinar el análisis de cuestiones formalizadas en las organización con la observación de aspectos informales relacionados con los procesos y rutinas; e, inclusive, desde la observación de la estabilidad institucional como elemento de legitimidad y las posibles resistencias al cambio que ello genere. Todos estos aspectos son apropiados y pertinentes para el estudio de las instituciones de seguridad ciudadana.

Cada una de las corrientes neoinstitucionalistas proporciona, de algún modo, un aporte distinto y complementario al análisis del objeto de estudio, por lo que el conjunto de todas ellas contribuye a dotar un mayor contenido y profundidad a determinados aspectos de la investigación. En la Tabla 2.12 se expone cuáles son sus aportaciones en el análisis de las instituciones de seguridad ciudadana.

Tabla 2.12.- Las corrientes del N.I. y el análisis de las instituciones de seguridad ciudadana

Corriente del Nuevo Institucionalismo	Perspectiva de estudio	Instituciones de seguridad ciudadana. Objeto del análisis
Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH)	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de la institución desde una perspectiva histórica y temporal - Análisis de la continuidad de los arreglos institucionales a lo largo del tiempo. La importancia del contexto institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Origen y evolución de las instituciones de seguridad ciudadana a lo largo del tiempo - El modelo institucional de la seguridad ciudadana en los distintos contextos históricos.
Nuevo Institucionalismo Normativo (NIN)	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones son reglas y procedimientos y los actores institucionales fijan sus conductas en función de estos parámetros (la lógica de lo adecuado)- Análisis de cómo han influido las instituciones en el medio ambiente, de cómo se han diseñado e implantado las reglas del juego 	<ul style="list-style-type: none"> - La articulación del modelo organizativo de la seguridad ciudadana - El diseño e implantación del modelo organizativo de la seguridad ciudadana y su impacto en el entorno - La independencia e imparcialidad de la actuación del modelo organizativo
Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS)	<ul style="list-style-type: none"> - La cultura institucional es la que fija las conductas o los comportamientos de los actores institucionales - Interés por el isomorfismo institucional, los procesos de desajuste, los procesos de cambio y los procesos de institucionalización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cómo funcionan realmente las instituciones de seguridad ciudadana - Cómo ciertas pautas culturales inciden en el comportamiento o en conductas del personal de seguridad ciudadana -El peso de los referentes institucionales, el isomorfismo institucional y la legitimidad de las instituciones de seguridad ciudadana

Fuente: Elaboración propia a partir de Pastor Albaladejo, 2011.

En la presente investigación, el NIH se utilizará como soporte teórico básico para el estudio de los orígenes y evolución en el tiempo de las instituciones españolas de seguridad ciudadana. A tal efecto, se estudiarán en tres grandes etapas temporales: una primera

dedicada a los antecedentes remotos de la seguridad (en la medida que en mayor o menos medida, las instituciones de seguridad han evolucionado a la par que la colectividad humana) que abarca desde la Antigüedad hasta la finalización del Reinado de Fernando VII en la década de los años treinta del siglo XIX. En una segunda etapa, se abordará desde los momentos fundacionales del sistema liberal de seguridad en 1840 hasta la finalización del periodo franquista en 1975. Finalmente, la tercera etapa alcanzará desde el fallecimiento de Franco en 1975 hasta la actualidad (2015) y abordará la evolución de la seguridad en el Estado social y democrático de derecho. En cada una de las etapas se observarán las principales características de las instituciones de seguridad en el contexto social, económico y político de cada momento histórico. Este recorrido histórico realizado con el citado enfoque neoinstitucionalista histórico ayudará a interpretar cómo y en qué medida se ha tenido en cuenta el diseño original de las estructuras de seguridad y cómo ha evolucionado su modelo a lo largo de la historia en función de los factores del contexto. Así, será posible discriminar si los cambios observados en las instituciones fueron incrementales (en un perfeccionamiento o rediseño del modelo inicial) o fundamentales (con transformaciones sustanciales considerables del modelo inicial). Todo ello permitirá también observar el grado de perdurabilidad, estabilidad, adaptabilidad, continuismo y/o transformación del diseño institucional español de la seguridad ciudadana desde una perspectiva histórica, temporal y contextual.

Las características del NIH como dimensión teórica, que centra la unidad de análisis en las organizaciones e instituciones y no en los individuos, le hacen particularmente adecuado para el análisis de la evolución histórica de las instituciones de seguridad ciudadana. Las fuentes y testimonios existentes se centran sobre aspectos estructurales y organizativos, y por tanto se refieren principalmente a las instituciones y organizaciones y no se centran en aspectos relacionados con los individuos y actores.

Por su parte, el NIN se utilizará para el estudio del modelo organizativo de la seguridad ciudadana tanto en el nivel nacional como para el estudio específico del sistema institucional de la seguridad ciudadana en la CM. El NIN entiende que las acciones de los individuos de una organización se realizan en función del contexto institucional, es decir, en dependencia del marco legal-institucional. Por tanto, el diseño legal de una organización afecta y guía la actuación de sus integrantes que tienden a comportarse conforme a los procedimientos, rutinas y reglas establecidas aplicando la denominada lógica de lo apropiado que, a la vez, contribuye a reducir la incertidumbre y simplificar las decisiones. Así, se reconoce en las instituciones una neta capacidad de moldear a los individuos y éstos, aunque eligen conscientemente sus formas de actuación, sus elecciones siempre están en dependencia de los parámetros determinados por los valores institucionales

predominantes (Peters, 2003; Zurbriggen, 2006). Se utilizará este enfoque en la observación de la articulación y diseño institucional del modelo organizativo, su implantación, sus hitos y el impacto e interacción con el entorno. Asimismo se observará la independencia e imparcialidad de la actuación en seguridad ciudadana que el modelo proporciona en su caso.

Paralelamente, desde el punto de vista del NIN se entiende que la legitimidad del sistema institucional de la seguridad ciudadana no se mide a través de sus resultados logrados, sino en función de cómo se toman las decisiones y su ajuste a las reglas establecidas o procedimientos previstos, lo que induce en determinados casos a la adopción por actores de decisiones contrarias a sus propios intereses (Vergara, 1993; March y Olsen, 1997). Así, esta corriente neoinstitucionalista permitirá indagar si el modelo institucional de la seguridad ciudadana goza de legitimidad institucional o formal y si en sus acuerdos y ejercicio de sus funciones prima la estricta aplicación de los procedimientos vigentes.

El NIS permitirá analizar las relaciones existentes entre las instituciones de seguridad ciudadana y sus actores, ya que este enfoque propugna que incluso las mínimas y más aparentes prácticas burocráticas deben ser analizadas y explicarse en términos sociales y culturales. El objeto de estos estudios se centra en la percepción y en la cultura de los actores institucionales. Este enfoque permitirá, por una parte, ampliar el análisis del cambio institucional y procesos de institucionalización y consolidación del sistema de seguridad ciudadana en su dimensión histórica. Por otra parte, dado que este enfoque neoinstitucionalista pone el acento en las maneras en que los actores institucionales interpretan el entorno, permitirá observar la influencia de la socialización profesional específica del personal directivo del sistema de seguridad ciudadana.

En conclusión, esta investigación utiliza el marco teórico del NI aplicado a la observación y análisis del sistema institucional de seguridad ciudadana en la CM. Particularmente, se utilizan las corrientes neoinstitucionalistas histórica, normativa y sociológica, que posibilitan profundizar en el análisis y aportar mayor riqueza a los objetivos de la investigación.

Capítulo 3

Antecedentes remotos de las instituciones de seguridad en España

La necesidad de protección es inherente a la vida de las personas, ancla sus orígenes en el más primitivo instinto de supervivencia y siempre ha constituido una parte esencial de la existencia del ser humano. Los individuos primitivos conocían bien su entorno, eran conscientes de los múltiples peligros que existían y les amenazaban de una u otra forma, por lo que la forma de gestionar esos peligros se convirtió en el principal condicionante de su vida cotidiana.

Aún más, siguiendo a Dolón Payán (2005), existen dos patrones básicos de comportamiento ante el peligro, afrontarlo o evitarlo (es decir, luchar o huir). Desde esta primitiva opción hasta la más evolucionada organización política con importantes instrumentos securitarios, la búsqueda de la seguridad ha sido una constante histórica y el principal catalizador de la agrupación humana y de sus sucesivos estadios. La aparición de la actividad agrícola sedentaria supuso la inviabilidad de evitar el riesgo mediante la huida; lo que ocasionó la necesidad de la defensa eficaz de los núcleos familiares, las reservas de alimento, el suministro de agua, las cosechas, etc. lo que llevó consigo la defensa de una porción de territorio. Esta necesidad imperiosa evidenció que la agrupación colectiva reducía la vulnerabilidad ante determinados tipos de riesgos; incluso, en la mayoría de las ocasiones, de una forma suficiente para evitarlos mediante la disuasión (Dolón, 2005).

La preocupación por el peligro, por su evitación y por la búsqueda de la seguridad se verifica por las múltiples evidencias generadas en muy distintas disciplinas del conocimiento, entre otras, la antropología (Dolón, 2005). Desde esta perspectiva, las organizaciones sociales primitivas tenían un elevado conocimiento y una aplicación sofisticada de acciones que muchos siglos después han sido identificadas como algunas de las funciones básicas

de la seguridad. Así, en estas colectividades, las personas eran instruidas desde su infancia mediante la tradición, el entrenamiento y la imitación en las habilidades de seguridad, tanto en su faceta de protección como de defensa ante determinados peligros.

Por su parte, la arqueología también evidencia la antigua presencia de la seguridad (Dolón, 2005). La cerradura más antigua conocida, encontrada en el Palacio de Sargon Khorsabad, cerca de Niniveh en la antigua Mesopotamia, data de 4000 años antes de Cristo. En ese mismo periodo, existe un dibujo que representa un mecanismo de cerradura en el Templo de Karnak, en el Valle de los Reyes en el Antiguo Egipto. En el año 1000 antes de Cristo, el dios egipcio Anubis fue representado con una llave en su mano derecha. La caja fuerte más antigua conocida, dotada de un sofisticado mecanismo similar a los posteriormente utilizados en el siglo XIX, se encontró en Pompeya y fue datada en el siglo II antes de Cristo. Además, en multitud de yacimientos arqueológicos, se han encontrado vestigios del sellado de puertas y ventanas, trampas contra intrusos en enterramientos y similares, refuerzo de puertas, cajas y depósitos, así como empalizadas y vallados de toda índole, entre otras cuestiones.

Por otro lado, la paleografía destaca la existencia de gran número de testimonios escritos relacionados con la seguridad (Dolón, 2005). En concreto, se han identificado obras completas que contienen partes enteras relacionadas con la seguridad, como el Código Sumerio (3000 antes de Cristo) o el Código de Hammurabi (2000 antes de Cristo). Además, la totalidad de las obras escritas antiguas relacionadas con el arte de la guerra o del gobierno contienen alguna parte dedicada a los temas o principios de seguridad, entre otras, la Biblia y los textos de Sun Tzu, Cicerón, Homero, Virgilio, Vegetio, Julio César, Frontino, Suetonio y Josefo.

La distinción entre seguridad externa e interna a la colectividad sólo adquirió sentido en la medida que las colectividades ya dispusieron de un cierto umbral de tamaño, población y grado de consolidación que les permitiese mantener algún tipo de estructura de poder y forma de gobierno de la colectividad. Éste poder, entendido como organización de la vida común, es precisamente la única instancia posible capaz de articular los requerimientos de organización y mecanismos necesarios para la seguridad exterior, para la defensa exterior, lo que supone la organización y la utilización de ejércitos.

La distinción entre la seguridad externa y la seguridad interna será el germen de lo que posteriormente será la especialización entre las dos líneas básicas de acción pública en materia de seguridad: la defensa exterior y la seguridad interna (Dolón, 2005).

La primera línea básica de especialización evolucionará en torno a la defensa exterior de la colectividad u organización política, frente a otras colectividades políticas o enemigos externos a la comunidad. Esta línea se conformará como una materia eminentemente bélica y habitualmente encomendada a los ejércitos. Esta defensa exterior atendía principalmente a la amenaza proveniente de otras colectividades externas y se identificaba, no por la obtención de la paz mediante la alianza y la cooperación, sino con la improbabilidad de la guerra mediante la consecución de la superioridad militar sobre los potenciales enemigos, basándose en los principios de intimidación y disuasión, por lo que algunas de las respuesta a estos casos eran la guerra, los ataques preventivos, la retribución militar, el intercambio de prisioneros, la sumisión, el sometimiento y la pérdida de soberanía³⁶.

La segunda línea básica de especialización se encaminará hacia la seguridad interna, por lo que su cometido será hacer frente a amenazas de cualquier clase, pero en todo caso internas a la colectividad o que se manifestaban en el interior del territorio, de la que se encargaron también generalmente los propios ejércitos, aunque en algunos casos se establecieron organizaciones especializadas.

Este capítulo pretende realizar un recorrido histórico por las diferentes etapas en las que los mecanismos e instituciones de seguridad han transitado en su devenir histórico, focalizándose progresivamente en el caso español. Es preciso destacar que los periodos diferenciados no se corresponden con las etapas históricas clásicas o más habituales (Prehistoria, Edad Antigua, Edad Media, Edad Moderna y Edad Contemporánea), sino que la clasificación se fundamenta en la filosofía y la concepción de la seguridad existente en el contexto socio-político de cada momento.

Por lo tanto, el capítulo se estructura en seis apartados. En primer lugar, se analiza la Antigüedad Clásica. El segundo epígrafe se focaliza en la seguridad medieval, abarcando aproximadamente desde el siglo V al siglo XV. La tercera parte se introduce en la seguridad de la Monarquía Hispánica desde el siglo XVI hasta finales del siglo XVII. En cuarto lugar, se exponen las reformas ilustradas de la seguridad que se desarrollan a lo largo del siglo XVIII. El quinto epígrafe abarca el período de la Guerra de la Independencia (1808-1814). Por último, en la sexta parte se aborda la época del absolutismo (1814-1840).

³⁶ No obstante, esta línea de especialización en actividades de defensa exterior a la colectividad no son objeto de la presente investigación, por lo que se cita únicamente a los efectos de la secuencia narrativa del devenir histórico de la seguridad.

3.1.- La seguridad en la Antigüedad Clásica

En la Antigüedad, los asuntos públicos, entendidos como la organización de la colectividad, eran la propia esencia de la ciudad, el fundamento último de la vida en común bajo determinadas leyes en cada periodo y lugar. Por ello, la seguridad interna se consideraba una herramienta contra la amenaza que pudiera generar la propia colectividad contra sí misma.

Desde este punto de vista, la seguridad interna se identificaba con la provisión de las condiciones para garantizar la permanencia y la continuidad del propio poder público establecido frente a las amenazas internas de cualquier índole. En términos más cercanos, *mutatis mutandi*, se puede decir que éste poder público antiguo consideraba las amenazas como la desestabilización, los disturbios, la subversión, el derrocamiento, el regicidio, etc. De este modo, la seguridad, como función garante de la ciudad, alcanzó una clara vinculación con los fundamentos mismos del sistema de vida en común, que se institucionalizó a través de la generación de una estructura organizativa estable y permanente destinada a administrar los asuntos de la seguridad (Curbet, 1983; Dolón, 2005).

En el contexto de la Democracia ateniense se concebía la seguridad interna como un bien público, vinculado a la polis y no exclusivamente como algo relacionado con el mantenimiento del poder. A pesar de ello, la visión de la seguridad vinculada al poder se mantuvo vigente, basándose en los principios de disuasión e intimidación mediante mecanismos sancionadores³⁷. En este sentido, la distinción aristotélica entre las formas de gobierno (tiranía, oligocracia y democracia) puede identificarse también con las diferentes interpretaciones de la seguridad (Dolón, 2005).

Esta interrelación entre los conceptos de colectividad, vida en común y seguridad dará lugar posteriormente a la palabra “policía”. En concreto, “policía” deriva de *polis*, ciudad en la acepción griega, y de *politeia*, organización de la ciudad. El vocablo “policía” designa al cúmulo genérico de actividades dedicadas a la vigilancia y la protección de lo común, la defensa del *buen orden* y demás actividades relacionadas con las mismas (Curbet, 1983).

En la *polis* griega también existía una parte de la acción pública de seguridad dedicada a la resolución de conflictos y ordenación de la convivencia que no estaba

³⁷ El Fedón de Platón incluye la protección contra los malos ejemplos, la impiedad y los filósofos en la acepción ateniense de seguridad. De hecho, la Asamblea ateniense condenó a muerte a Sócrates en el año 399 a.C. acusado de traición (Dolón, 2005).

directamente vinculada al mantenimiento del *statu quo* del poder. Esta vertiente de la seguridad pública tenía una dimensión menor, si bien actuaba con similares principios de garantía de perpetuación del sistema. En términos generales, los asuntos domésticos estaban bajo la norma del cabeza de familia (con potestad de sentenciar a muerte a familiares y esclavos) y las disputas privadas se solventaban mediante un sistema de justicia basado en el arbitraje basado en los principios de proporcionalidad y compensación (Dolón, 2005).

En la República romana evolucionó el tratamiento de la seguridad, ya que Roma consideraba a los ciudadanos como partícipes y propietarios de la *res pública* (Dolón, 2005). De este modo, sobre la base de los principios generales de la administración romana y el sistema de cargos e instituciones, la disciplina pública relacionada con la seguridad alcanzó un nivel de codificación sin precedentes, que se inició por las Doce Tablas en el año 500 a.C. y posteriormente recogidas en el Código de Justiniano. En concreto, la *Lex Julia de vis pública* se promulgó para evitar las arbitrariedades, controlar el ejercicio de la autoridad y prevenir abusos. Además, también se alcanzó un notable nivel de formalización en la administración de la seguridad con el establecimiento de cargos públicos y de organizaciones especializadas. Algunos de los elementos de este sistema organizativo y funcional se han conservado hasta la actualidad, entre otros, los siguientes: los *aediles*, los *praetor urbanus*, los *censores*, los *praefecti*, los *tresviri capitales* (magistrados locales), los *quaestionarios* (investigadores), los *delatores* (espías), los *líctores* (policías militares), los *cohors urbis* (policía ciudadana) y los *vigiles* (vigilantes nocturnos del orden y del fuego).

Por lo tanto, en la Antigüedad Clásica, la gestión de la seguridad alcanzó un estadio evolutivo maduro y depurado acorde con las propias características de las organizaciones políticas a las que servían. Esta gestión de los riesgos de seguridad tuvo como principal objetivo, tanto en la Democracia griega como en la República e Imperio romanos, la garantía de la pervivencia del tipo particular de organización política vigente, el mantenimiento y la perpetuación del *statu quo*, así como su defensa frente a las amenazas interiores a la colectividad.

3.2.- La seguridad medieval (del siglo V hasta el siglo XV)

3.2.1.- El feudalismo

En el Occidente europeo, la desmembración del Imperio romano y la desaparición de su unidad política y administrativa llevó consigo una atomización del poder con la consiguiente desaparición del sistema de administración general y, en particular, de la

administración de la seguridad. Esta atomización de la vida ciudadana en múltiples núcleos, así como la quiebra de la legalidad protectora, ocasionaron la indefensión de las pequeñas colectividades, aisladas por la desaparición de las comunicaciones seguras y carentes de una organización de nivel superior. En este contexto, la única opción de seguridad posible era la vinculación a instituciones que posibilitaran una mínima garantía de defensa, una mínima protección.

La disgregación del poder ocasionada por la desaparición de la unidad política romana dio lugar al surgimiento de pequeños señoríos que, fuertes en sus territorios, acumulaban el poder de forma omnímoda. De este modo, la búsqueda de la seguridad desembocó, especialmente en las zonas rurales, en la aparición de las diferentes formas de vinculación feudal. El pacto feudal vinculaba el débil campesinado a un señorío local a cambio de protección ante las amenazas externas. Esta protección se realizaba básicamente sobre la sincronización de las estructuras políticas con las estructuras económicas (López, 1987; Lazuén, 1998).

Por otra parte, la ausencia de organización política sólida o de un poder suficiente como para asumir las funciones de la *res pública*, junto con la existencia de una constelación de nódulos políticos y económicos relativamente autosuficientes y territorialmente aislados e incommunicados, trajo consigo la desaparición y pérdida del concepto de lo público y, por lo tanto, del interés colectivo o general, quedando las escasas relaciones que el aislamiento permitía monopolizadas por el interés privado. Además, la supresión casi total del comercio y de las transacciones comerciales a distancia ocasionó la vuelta a la economía de subsistencia, basada sobre pequeñas explotaciones agrícolas y ganaderas en las que se diferenciaba entre la propiedad de la tierra por el señorío y la tenencia y explotación de la misma por el campesino. De este modo, el excedente generado circulaba a través de los mecanismos institucionales determinados por los diferentes tipos de vinculación, de vasallaje, de sangre, y religioso, entre otros.

En el feudalismo, el señorío disponía de la capacidad de hacer justicia, en caso de incumplimiento de las obligaciones y derechos fijados por los mecanismos de vinculación. Además, la violencia se instrumentalizaba mediante ejércitos patrimoniales financiados por el señorío y cuyo reclutamiento se basaba en el pacto de vasallaje y que en definitiva, eran ejércitos privados al servicio de los intereses patrimoniales del señorío.

En este contexto, no era necesaria una fuerte organización de la seguridad, puesto que las propias condiciones de dureza del pacto feudal, la práctica imposibilidad de subsistencia fuera del mismo y las consecuencias coactivas derivadas de su incumplimiento

eran suficientes para la contención y corrección de las posibles, pero muy escasas, situaciones de rebeldía, amotinamiento o disturbios (López, 1987). En todo caso, en última instancia y en caso de necesidad, los propios ejércitos patrimoniales existentes eran los instrumentos del mantenimiento de la seguridad.

3.2.2.- La poliarquía medieval

En la época de la poliarquía medieval, los núcleos urbanos, herederos de las extintas ciudades romanas, también fueron sometidos o bien al señorío de la administración religiosa o bien a las oligarquías señoriales que aplicaban sobre ellos un modelo de dominación militar, que solía considerar la ciudad exclusivamente como plataforma militar, fortaleza o guarnición, sin favorecer el desarrollo comercial ni económico de la misma (Lazuén, 1998).

En esta situación de disgregación y patrimonialización del poder y de complejas relaciones entre los diferentes núcleos del mismo, propia de la denominada poliarquía medieval, el monarca ocupaba una posición de *primus inter pares*, basada sobre otro pacto feudal de rango superior entre el señorío y la monarquía, en el que la principal función del monarca era hacer la justicia mayor (Amoedo, 2000). La justicia mayor consistía en resolver las omisiones o negligencias de quienes tenían a cargo las funciones judiciales ordinarias en la jurisdicción correspondiente. Así, la intervención regia en la justicia no entendía de los aspectos menores o cotidianos de los asuntos a dirimir, sino que era la capacidad de juzgar al señor feudal, una suerte de *jurisdicción de jurisdicciones*, con un evidente carácter y componente simbólico y revestido también con un claro trasfondo teológico (Amoedo, 2000). Ésta intervención se sustanciaba en la capacidad de decidir lo justo, de ordenar las cosas de forma justa, y bajo cuya decisión regia *más justa* el entramado poliárquico podía regular la realidad y controlar la cotidianeidad. Una de las limitaciones de función regia era el no poder disfrutar del monopolio del derecho de castigo. La realidad era un delicado equilibrio en el que nadie discutía la potestad regia pero nadie dudaba tampoco de la obligación regia de respeto a los poderes inferiores, dotados de importantes potestades. En todo caso, en el papel de la monarquía, ya se vislumbran algunos de los elementos que se manifestaran posteriormente durante el Estado Moderno. Así, la monarquía es la autoridad suprema de una sociedad poliárquica, pero ejerce un papel mediador y dirimente en el complejo juego de relaciones políticas, sociales y económicas de la sociedad feudal y posfeudal.

En este modelo de organización política, propio del reino medieval, ya aparecen algunos de los elementos que progresaron posteriormente hacia el reforzamiento del poder real y hacia la evolución del Estado. Entre estos elementos cabe citar la imposición de tributos para financiar el poder real, la realización de justicia, las levadas militares, la

posibilidad de regulación de fuentes de riqueza y la capacidad de ejercer la dominación legítima mediante la fuerza.

No obstante, las instituciones feudales y las relaciones de producción, distribución de riqueza y reparto del excedente existente en el entramado poliárquico, amenazaban en determinadas circunstancias a la monarquía. En esta tensión constante, la monarquía utilizaba la herramienta del poder de regalía, otorgando fueros y realengo a las ciudades para garantizar su desarrollo económico y sustrayéndoles a cambio de la dominación del sistema del señorío y de la vinculación a una nobleza señorial potencialmente hostil. Estos fueros determinaban permitían la existencia de ciertas condiciones garantizadas de vida colectiva. Unas condiciones que posibilitarían, poco a poco, la reaparición del concepto de lo público (Curbet, 1983; López, 1987; Lazuén, 1998; Amoedo, 2000).

En este contexto, se fue sintiendo progresivamente la necesidad del agrupamiento colectivo en núcleos urbanos como garantía de seguridad:

“La escasa seguridad de que gozan los habitantes que viven dispersos, la imposibilidad para cada uno de ellos (sea a causa de la situación, sea a causa de su número reducido) de resistir aisladamente a los ataques del enemigo que se presente, la dificultad de reunirse a tiempo cuando éste se acerca, la necesidad de abandonar entonces la mayoría de sus moradas (las cuales pasan a ser propiedad de los asaltantes): tales son los motivos que empujan a los habitantes de un país a construir ciudades para escapar de dichos peligros” (Maquiavelo, Discurso sobre la primera década de Tito Livio, citado en Curbet, 1983: 50).

La evolución del sector urbano, protegido estructuralmente por la parcelación de la soberanía de la poliarquía medieval (son los tiempos de *“el aire de la ciudad hace libre”*), proporcionó el caldo de cultivo para catalizar todas las tensiones socioeconómicas de la crisis del feudalismo de los siglos XIV y XV. Ésta crisis se caracterizó por la proliferación de las ciudades, su aumento demográfico y su desarrollo económico, basado principalmente sobre el intercambio comercial, la división del trabajo y la producción no autárquica (López, 1987). Por lo tanto, existió una relación directa entre la proliferación de la burguesía urbana y sus reivindicaciones económicas y sociales con las demandas de establecer una paz especial en las ciudades, entendida ésta como un determinado sistema legal que garantizase la seguridad (Curbet, 1983).

“En aquellas aglomeraciones de hombres de todas las procedencias que son las ciudades, en aquel medio donde abundaban los desarraigados, los vagabundos y los aventureros, se hace indispensable una disciplina rigurosa para mantener la seguridad y, al mismo tiempo, para aterrorizar a los ladrones y bandidos que, en cualquier civilización, son atraídos hacia los centros comerciales [...] la paz [...] está sancionada por un juramento, lo cual supone una conjuratio de

toda la población urbana [...] que [...] no se reduce a una simple promesa de obediencia a la autoridad municipal, entraña precisas obligaciones e impone el estricto deber de mantener y hacer respetar la paz [...]. De esta manera la paz establece entre todos sus miembros una solidaridad permanente” (Pirenne, 1980, citado en Curbet, 1983: 51).

Una consecuencia directa de la necesidad de generar un sistema legal para la protección y el mantenimiento de esa paz fue el establecimiento de instituciones investidas de la autoridad necesaria para garantizar la seguridad, que adquirieron una doble vertiente, como principal forma de expresión de la autoridad y como herramienta de protección social. Estas instituciones serán el modelo primigenio de los futuros cuerpos dedicados a la función policial en sus variadas formas y diversas funciones (Curbet, 1983) y que adoptaron diferentes modelos organizativos en cada territorio.

Además de lo señalado, en la Península Ibérica se daban también algunas circunstancias especiales. En concreto, la permanente situación bélica, derivada del proceso de la Reconquista, contribuyó a la consolidación de la monarquía durante los siglos IX, X, XI y XII en detrimento del feudalismo, lo que significó un notable avance de siglos con respecto a la situación del resto de Europa (López, 1987). La razón de este avance era consecuencia de dos necesidades permanentes de la monarquía, por un lado la continua necesidad de recursos para el reclutamiento y financiación de campañas y, por otro lado, la necesidad de consolidación de los territorios conquistados. Estas necesidades ocasionaban políticas socio-económicas basadas en el *poder de regalía*, utilizando las concesiones de tierras, otorgamiento de fueros, asentamientos, repoblación, colonización, encomiendas, etc. como instrumentos recaudatorios y elementos de vinculación al poder real. La utilización intensa de estas políticas contribuyó a generar una importante proliferación del realengo, tanto urbano como territorial, que proporcionaba ciertas posibilidades de movilidad social en las *tierras de frontera*. Todo ello produjo un reforzamiento de la autoridad política de la monarquía, ocasionando que el feudalismo español, aunque de forma no homogénea en todos los Reinos peninsulares, fuera notablemente más débil que el europeo. Por otro lado, la monarquía castellana tendrá una constante preocupación por la monopolización del derecho de castigo (aunque no se logró hasta siglos después, puesto que la venganza privada no comenzó a remitir hasta el siglo XVIII) como expresión fundamental del poder político, pero sobre todo, como instrumento fundamental de conservación del orden social (Amoedo, 2000).

3.2.3.- Las hermandades

A partir del siglo XI, aparecieron unas organizaciones instrumentales específicas denominadas las *hermandades* que proliferaron durante toda la Baja Edad Media. Las hermandades pueden definirse, *grosso modo*, como agrupaciones de caballeros, nobles o ciudadanos (junto con un numeroso y variado personal subalterno que tenía diversas vinculaciones a la organización) cuya misión era la defensa de un determinado interés particular (López, 1987; Lazuén, 1998). Estas instituciones basaban su organización en rasgos militares, gremiales e incluso de las órdenes religiosas y, lógicamente, el interés último aglutinador siempre era económico, aunque existieron hermandades que se dedicaban también a gestionar intereses políticos, bélicos o propiamente de seguridad.

Entre las hermandades con fines políticos cabe citar la Hermandad General de Castilla, una agrupación de la nobleza creada en 1282 en oposición a Alfonso X y disuelta en 1348. Entre las hermandades de intereses bélicos se destaca la Hermandad de Córdoba, Jaén, Baza y Úbeda, que se fundó como defensa ante los musulmanes. Un muestra de aquellas que defendían intereses económicos eran las siguientes: la Hermandad de Escalona, Plasencia, Ávila y Segovia, formada en 1190, en defensa de los intereses económicos de las ciudades integrantes y la Hermandad de San Martín de Montaña destinada a la protección de intereses ganaderos en los Montes de Toledo. En relación con las hermandades con interés de seguridad (contra malhechores), hay que destacar que se utilizaban con frecuencia por los señoríos para el control social y la represión de la desviación interna en sus territorios (Lazuén, 1998).

En todo caso, todas las hermandades compartían una serie de características o los rasgos comunes: una jurisdicción propia (la correspondiente a su interés específico) y un modelo concreto de organización de la violencia. La jurisdicción correspondiente se ostentaba por realengo o por señorío, configurándolas así como un poder armado legitimado, altamente polivalente, disponible para múltiples propósitos y muy institucionalizado (Amoedo, 2000).

Paralelamente, las vías terrestres de comunicación (los caminos) habían comenzado a adquirir una vital importancia en el creciente intercambio económico, por lo que la garantía del movimiento de mercancías se convirtió en una cuestión central para todos los intereses. En este sentido, aparecieron dos cuestiones que se convirtieron en objetivos prioritarios. En primer lugar, el erradicar la amenaza para el movimiento que suponían el bandolerismo, el robo y el pillaje que habían proliferado como consecuencia del debilitamiento de la posición

de los señoríos territoriales y por los desórdenes derivados del contexto de lucha permanente entre la nobleza y los reyes. En segundo lugar, pero no menos importante, el otro objetivo prioritario era sustraer los caminos de cualquier interés particular. De este modo, ambos objetivos se resumían en la necesidad de hacer los caminos realmente públicos y seguros.

Por lo tanto, en el citado entorno de tensiones generadas por los privilegios y su lucha por el mantenimiento del *statu quo*, se hizo preciso garantizar la paz de los caminos, obtener su seguridad frente a las amenazas de la *inseguridad* y del interés particular. Esta función de asegurar los caminos (de imponer la paz del Rey) era una misión de la *res pública*, por lo que debía asumirla la organización política existente; es decir, era competencia de los reyes, del Reino medieval. En concreto, el desarrollo de esta función implicaba decretar el realengo de los caminos, por lo que se materializaba en la creación de los caminos reales³⁸.

En definitiva, durante este proceso de evolución medieval, se pone de manifiesto que la consecución de la seguridad, ya convertida (o muy tendente a convertirse) en la razón primaria de la organización política, se fundamentaba en dos garantías básicas. Por un lado, la negación del uso de las armas por los ciudadanos en el espacio interno con el objetivo de lograr una pacífica convivencia desarmada. Por otro lado, que las armas sólo deberían ser usadas, en lo necesario, por las instituciones designadas para ello, por lo que se inició la tendencia (de largo recorrido histórico posterior) a la institucionalización del monopolio del uso de la violencia por la organización política, dando lugar a lo que posteriormente se conocerá como el Estado.

Por último, hay que destacar que también aparecieron dos cuestiones que tendrán importancia posterior: en primer lugar, la institucionalización de las hermandades como instrumento básico de la seguridad (Curbet, 1983; López, 1987; Lazuén, 1989) y, en segundo lugar, el inicio de la necesidad de considerar a las ciudades como objeto de una problemática de seguridad diferenciada de la existente y propia del territorio (Amoedo, 2000).

³⁸ Un antecedente de esta paz de las vías de comunicación (entendida como garantía de seguridad) es la *Paz del Camino* que se instauró por la Monarquía desde el siglo XI para la ruta hacia Santiago de Compostela y que contemplaba, entre otras medidas protectoras, el establecimiento de realengos de toda índole a lo largo de las rutas, la exención de los peregrinos de las obligaciones establecidas en los caminos y las ciudades que atravesaban (portazgos, pontazgos, etc.) tanto de señoríos como de realengos, y el establecimiento de sanciones especiales para quienes atacaran o asaltaran a los peregrinos.

3.3.- La seguridad en la Monarquía Hispánica (siglos XVI y XVII)

3.3.1.- La Santa Hermandad

En los orígenes del Estado moderno se creó la *Santa Hermandad Nueva de Castilla* en España, conocida como la *Santa Hermandad*, un cuerpo al servicio del poder real, de estructura, organización y métodos militares destinado a garantizar la paz en el territorio. Este modelo fue el primer intento histórico de realizar una gestión homogénea de la seguridad en todo el territorio (López, 1987), a pesar de que conservaba algunos de los elementos de las hermandades primigenias (notables rasgos feudalizantes y funciones derivadas de intereses diversos).

En concreto, la Santa Hermandad fue creada por las Cortes de Madrigal en 1476³⁹ para intentar solucionar la mala situación en la que había quedado el orden público en el Reino, tras las luchas de las facciones dinásticas pretendientes al trono de Castilla que eran un obstáculo para la regeneración y la recuperación económica. El proyecto político se basaba en la aplicación de una institución común a todo el territorio; es decir, en la instauración de un ejército para la paz interior y el orden público, que mediante la homogeneización pudiese facilitar la vertebración. Frente a ello, surgieron ciertas reticencias locales, principalmente relacionadas con el sistema de financiación. A pesar de ello, la gran versatilidad de la Santa Hermandad y sus buenos resultados iniciales facilitaron su proceso de institucionalización y consolidación (Lazuén, 1998).

La Santa Hermandad estaba integrada, en gran parte, por exsoldados y su organización formal se componía de un consejo central, una estructura administrativa y ocho unidades territoriales, ubicadas en las provincias (León, Zamora, Salamanca, Valladolid, Palencia, Ávila, Burgos y Segovia) que tenían un importante despliegue local⁴⁰. Sus funciones eran policiales y judiciales en determinados delitos y sus objetivos primarios eran proteger el comercio, pacificar el difícil tránsito por los caminos y perseguir el bandolerismo. En general, la actuación de la Santa Hermandad se destinaba sobre el territorio despoblado, por lo que se centraba principalmente sobre los caminos, aunque también se utilizó en las fronteras y, en general, allá en donde el poder real necesitara pacificar y unificar el territorio. A pesar de ello, fue perdiendo pujanza y efectividad en el devenir de la gestión de la

³⁹ La Santa Hermandad fue creada por las Cortes y no por los Reyes Católicos, como frecuentemente se cita, aunque los Reyes impulsaron y apoyaron la creación con la convocatoria de Cortes y el posterior desempeño y utilización de la Hermandad (Lazuén, 1998)

⁴⁰ Se ordenó el establecimiento en todas las poblaciones de más de treinta vecinos con una demarcación de veinte kilómetros en torno al núcleo vecinal. La fuerza se estableció a razón de un jinete por cada cien vecinos y un infante por cada ciento cincuenta vecinos y su forma de funcionamiento se basaba en la cuadrilla compuesta por cuatro elementos. En los momentos iniciales la fuerza alcanzó los 2.000 hombres.

seguridad como se expondrá más adelante, aunque constituyó una poderosa institución hasta su disolución definitiva en 1834.

En términos generales, la Santa Hermandad contribuyó a instaurar y consolidar una institución que apoyara el nuevo concepto político de Estado, por lo que contribuyó a fortalecer el poder central más allá de las contingencias de los diferentes poderes territoriales y sus intereses coyunturales. El resultado fue la creación de un Ejército estatal funcionalmente ambivalente (exterior e interior), que tuvo un notable desempeño en algunas campañas bélicas y que favoreció la centralización de la acción armada y la seguridad política en Castilla. Por otra parte, no se logró la extinción total de los poderes militares y nobiliarios en Castilla y mucho menos en Aragón, en dónde ni siquiera llegó a implantarse (López, 1987). En Aragón, durante la dinastía de los Trastámara, la situación de inseguridad e incertidumbres había hecho proliferar organizaciones no militarizadas con funciones de justicia y de seguridad en despoblados. Estas organizaciones pervivieron durante todo el Antiguo Régimen⁴¹ y estaban compuestas de ciudadanos de las villas que ejercían el control del territorio correspondiente (Amoedo, 2000). Además, podría tener carácter permanente (a semejanza del modelo castellano de las hermandades), o temporal (como el Somatén, que existía en Aragón desde el periodo de Jaime I).

Más allá de los objetivos políticos de la Santa Hermandad, y en lo relativo a la seguridad interna, la consideración de la persecución del delito como una extensión interna de la guerra exterior contribuyó a definir a la institución como un Ejército permanente para la paz interior y el mantenimiento del orden público. De este modo, la Santa Hermandad se convirtió en una organización militar con independencia de su función o del desarrollo realizado de la misma en cada momento.

3.3.2.- El entorno urbano

En el periodo de transición de la poliarquía medieval al surgimiento del Estado moderno, el entorno urbano fue el espacio en el desapareció más rápidamente la herencia medieval en favor del poder real (Amoedo, 2000). En materia de seguridad, el espacio urbano de realengo ocasionaba la acumulación cualitativa y cuantitativa de diferentes y diversos riesgos (políticos, sociales, sanitarios, antrópicos, etc.), cuya atención fue objeto del poder real desde época temprana. En consecuencia, se comenzó a generar un tratamiento para abordar los riesgos específicos del ámbito urbano que se diferenciaba de los mecanismos utilizados en el territorio despoblado. Esta gestión de la seguridad urbana

⁴¹ El Somatén llegó a pervivir como caso extremo hasta su disolución oficial en 1978 mediante el RD 2333/1978, de 30 de septiembre.

(denominada *gobernación*) comenzó su institucionalización mediante la realización por la estructura de los agentes del poder real de una amplia variedad de tareas de inspección e intervención sobre una importante cantidad de materias.

Amoedo (2000) destaca que la diferenciación entre técnicas de seguridad dará lugar a dos tendencias, que serán claves en la conformación y evolución histórica de los mecanismos e instituciones de seguridad. En los terrenos despoblados, se utilizaron “elementos militarizantes” como la presencia y el control territorial, así como el empleo de técnicas militares. En el entorno urbano, se emplearon elementos de control vinculados a la intervención gubernativa en la cotidianeidad, por lo que suponían la utilización de técnicas reguladoras, inspectoras e interventoras de carácter netamente administrativo, así como la instauración de órganos y estructuras específicas para garantizar la seguridad urbana (Amoedo, 2000). Una muestra de estas estructuras específicas de seguridad urbana fue la *Sala de Alcaldes de Casa y Corte*, un órgano colegiado competente en materia de seguridad en la villa de Madrid que fue creado en 1565, a consecuencia de las nuevas características de capitalidad.

“[...] un nuevo perfil institucional que exigía el control del orden público –puesto que no podía correrse el riesgo de que se produjeran alteraciones serias en una aglomeración a medio formar en la que residía el monarca–, de los abastecimientos que lo aseguraran y su asequibilidad para la población en general”. (Amoedo, 2000: 90)

Este novedoso órgano desempeñaba funciones judiciales y de investigación del delito, a las que se sumaban una serie de funciones en materia de seguridad, entre otras: la vigilancia preventiva en calles y plazas; la responsabilidad de las rondas nocturnas; el acopio de información sobre la población no estable; las visitas a posadas, mesones y comercios; y la atención a los problemas potencialmente perturbadores de la tranquilidad y buen funcionamiento cotidiano como los abastecimientos, el control de la peste, etc. El desarrollo de estas competencias se articuló mediante la división de la ciudad en *cuarteles* que contribuyesen a repartir las rondas y vigilancias, lo que posibilitó la creación de un depurado sistema de obtención de información, especialmente dedicado al control social preventivo y represivo. Unos cien años después, éste modelo se extenderá a otras ciudades como consecuencia de la crisis general de la segunda mitad del siglo XVII (Amoedo, 2000).

Este modelo instrumental de seguridad (basado en instrumentos diferentes para el territorio y las ciudades) operaba bajo el control político y administrativo de la administración polisindial característica de la administración regia española en este período.

Especialmente, la materia de seguridad estaba regida por el muy relevante Consejo de Castilla como órgano jurisdiccional, administrativo y con intervención legislativa del que dependían tanto la red jurisdiccional (las audiencias), como la red de agentes (los corregidores) que ejercían en el territorio el mando de las instituciones de seguridad y el control de los municipios (Baena, 2000).

Hay que destacar que la acumulación funcional de poderes es un rasgo caracterizador del Estado Moderno, tanto en la administración regia como en la red de agentes territoriales (Baena, 2000). No obstante, esta dinámica de concentración acumulación funcional mantuvo rasgos diferentes en cada territorio. En Castilla se reconocía la tendencia hacia una administración general de mayor carácter intervencionista con una fuerte y extensa red de agentes territoriales, mientras que en Aragón se mantuvo un mayor énfasis judicialista, con menor peso de los agentes gubernativos reales⁴² (Amoedo, 2000).

El modelo de centralización funcional alcanzó todas las ramas de la acción pública, pero se manifestó con intensidad en el ámbito de la seguridad interna, lo que implicó una confusión entre las tareas militares, judiciales, gubernativas y policiales, situación que se mantuvo vigente durante todo el periodo del Antiguo Régimen. Esta confusión de funciones se vislumbra en las Capitanías Generales (circunscripciones territoriales dotadas de funciones militares, judiciales y administrativas), en la existencia de diversos agentes territoriales (los Corregidores, las Audiencias, los Alcaldes, las Justicias, los Intendentes, etc.) con superposición de competencias (judiciales, de orden público, fiscales y administrativas) y en la administración polisindial que ejercía funciones administrativas y judiciales en cada uno de los Consejos (Lazuén, 1998; Amoedo, 2000; Baena, 2000).

En definitiva, el modelo de seguridad imperante durante el periodo de la Monarquía Hispánica (siglos XVI y XVII) se caracterizó por: en primer lugar, la diferenciación del tratamiento de la seguridad en entornos rurales y urbanos, realizada por instituciones y agentes diferentes; en segundo lugar, se daba un modelo de seguridad propio de una sociedad agraria y rural, en el que la finalidad de la seguridad era mantener y preservar el orden establecido frente a las posibles insurrecciones interiores, relegando a segundo plano el perseguir los delitos comunes; y en tercer lugar, la acumulación de funciones (militar, judicial, administrativa, gubernativa y policial) en los agentes territoriales.

⁴² No es ajena tampoco a esta dinámica general la depuración jurídica de las dicotomías *justicia y gubernativo*, durante los siglos XVI y XVII; y *justicia y policial*, durante el XVIII. Estas depuraciones jurídicas siempre estuvieron vinculadas al discurso legitimador de la progresiva extensión del poder real (Amoedo, 2000) y de la administración regia en el control tanto territorial como de los municipios.

3.4.- Las reformas ilustradas de la seguridad (Siglo XVIII)

3.4.1.- *Concentración funcional y fuerza militar*

Durante gran parte del siglo XVIII, las reformas borbónicas de la administración se alinearon con una racionalidad centralizadora, pero manteniendo la situación de superposición funcional descrita anteriormente. En este periodo, los Consejos pierden gran parte de sus funciones administrativas en beneficio de las nuevas Secretarías de Despacho, aunque conservarán importantes parcelas como los órganos consultivos y jurisdiccionales.

En esta tendencia histórica, se produce una situación atípica, ya que el Consejo de Castilla mantuvo íntegras sus funciones legislativas, consultivas, jurisdiccionales y administrativas mediante el control de la estructura judicial y de la red de agentes territoriales. Aún más, en realidad el Consejo aumentó su poder puesto que se reforzaron las competencias de la red de agentes territoriales como medida de supervisión y corrección de la cada vez más inoperante administración señorial y municipal. En esta época, como destaca Mariano Baena del Alcázar (1985:171), el Consejo de Castilla desempeñaba las funciones de lo que actualmente corresponde al Ministerio del Interior.

Las reformas administrativas tenían un notable carácter colateral de intervención en materia de seguridad. En concreto, se destacan las reformas militares centralizadoras y burocratizadoras, el inicio de la racionalización territorial y administrativa, el impulso de la estadística censal y catastral, las medidas urbanísticas de salubridad pública y las regulaciones diversas de orden moral y de costumbres, así como las derivadas del gran impulso que se dio a los Caminos Reales, a su organización y regulación, lo que provocó un aumento de la seguridad para hacer frente al creciente, y casi crónico, bandolerismo.

En materia de seguridad en general se mantuvo la continuidad del sistema heredado, no obstante, durante la primera mitad del siglo XVIII se tomaron algunas medidas relevantes. Estas reformas tendieron, por un lado, al refuerzo del Ejército en su papel de elemento ambivalente tanto para la seguridad externa e interna, incluso reforzando sus tareas de seguridad con determinadas medidas de especialización securitaria de unidades militares y, por otro lado, a la mejora de la seguridad en el territorio.

Respecto a las medidas de refuerzo del papel militar cabe citar la creación del Cuerpo de Inválidos en 1717. Este Cuerpo tenía como objetivo principal garantizar una mínima protección social de los soldados enfermos o inútiles por heridas de guerra que les impidieran continuar en servicio activo y, adicionalmente, podían también optar al ingreso los

soldados veteranos en determinadas condiciones. Este Cuerpo militar fue profusamente utilizado en funciones de seguridad, mediante su acuartelamiento en guarniciones fijas destinadas a la custodia de fortalezas, penales y sitios reales, así como al mantenimiento de la seguridad y del orden de los ciudadanos, especialmente contra la mendicidad y la vagancia (Lazuén, 1998).

En el ámbito de la seguridad en el territorio se adoptaron dos importantes medidas: la creación de los *Mossos d'Escuadra* y de las Milicias provinciales. Por un lado, El origen de los Mossos d'Escuadra se encuentra en las *Escuadras de Minyons*, o partidas de ciudadanos armados auxiliares del Ejército, que habían apoyado la causa felipista en la Guerra de Sucesión (en contra de las austracistas *Escuadras de Miquelets*) y que, finalizada la guerra, llegaron hasta 1721 entre la polémica de su mantenimiento o disolución. Al final, se optó por su disolución, a excepción de las de Valls, Riudoms y Rodonya, compuestas por un cabo y doce integrantes cada una⁴³. Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XVIII, este tipo de fuerza de seguridad en el territorio se convertirá en el modelo a seguir para la creación de otras fuerzas territoriales de seguridad. Por otro lado, las Milicias provinciales se crearon en 1734 con la intención de ser una reserva militar provincial dependiente de cada Capitanía General que sólo debía movilizarse con fines bélicos. A pesar de ello, se utilizaron también para cometidos de control social interno, especialmente en los territorios en los que otros mecanismos habían demostrado su ineficacia, por lo que se constituyeron en el principal instrumento de lucha contra el bandolerismo durante la mayor parte del siglo XVIII.

3.4.2.- La seguridad tras el Motín de Esquilache

El Motín de Esquilache o, más precisamente, la sucesión de motines y algaradas que se desencadenaron en más de cien ciudades y pueblos de España desde marzo a mayo de 1766, puso de manifiesto todas las contradicciones y tensiones existentes en la sociedad española (López, 1987). Además, fue el punto de inflexión en determinados aspectos de la gestión de la seguridad, ya que supuso la adopción de medidas de gran calado para la reforma del sistema de seguridad.

En la dimensión de la seguridad en el territorio, el modelo de los *Mossos d'Escuadra* (implantado desde 1761) se extendió de forma acelerada al resto del país por lo que se crearon cuerpos sobre bases territoriales más amplias que una única ciudad y su alfoz, los cuales tenían dependencia directa del Capitán General correspondiente (Curbet, 1983;

⁴³ El Alcalde de Valls (Tarragona), Pere A. Veciana, había solicitado el mantenimiento de las escuadras y, tras el compromiso, patrimonializó el mando de los Mossos d'Escuadra para su familia.

López, 1987; Amoedo, 2000). En concreto, en Castilla se crearon los Carabineros Reales, la Compañía Suelta de Castilla la Nueva y la Compañía Suelta de Fusileros Guardabosques Reales (extendida después a los municipios con propiedades reales, entre otros, Madrid, Aranjuez, El Pardo, La Granja de San Idelfonso, El Escorial, Alcudia, Sevilla, Granada, etc.). En Andalucía, se constituyeron los Escopeteros de Getares, los Escopeteros Voluntarios de Andalucía, las Compañías de Infantería fija de la Costa de Granada y la Real Maestranza de Ronda. En Valencia, se fundaron los Escopeteros Voluntarios y la Compañía de Miñones. En Aragón, se formaron las Guardias del General y la Compañía Suelta de Fusileros de Aragón. En Galicia, se originaron los Ballesteros del Centenar, las Compañías de Miñones y la Compañía de la Milicia Honrada. En Álava, se generaron los Miñones de Álava y en Cataluña, la primera Escuadra urbana de Mossos en Barcelona. A este compendio de fuerzas se añadieron las ya existentes como las diversos Hermandades y Somatenes (Curbet, 1983; López, 1987; Lazuén, 1998; Amoedo, 2000).

La eficacia de estos cuerpos territoriales era bastante notable en la lucha contra la delincuencia, debido a su territorialidad y proximidad, lo que les proporcionaba un gran conocimiento del terreno y de las características locales. Sin embargo, el sistema siguió priorizando la utilización de los cuerpos de seguridad con una finalidad primordialmente represora de los desórdenes públicos, manteniendo en segundo plano la lucha contra la delincuencia. A pesar de este carácter secundario de la persecución de la delincuencia, en 1784, se ordenó a los Capitanes Generales la obtención de información exacta del número de contrabandistas en sus jurisdicciones y el enjuiciamiento de los mismos en Consejos de Guerra. De este modo, se otorgó a los elementos militares (el ejército) unas competencias claramente policiales (persecución del delito), dejando su enjuiciamiento a la jurisdicción militar. Esta medida es una muestra de cómo el Estado utilizaba al Ejército en su beneficio, puesto que la concreción de la medida se circunscribe al delito de contrabando que es claramente un delito de interés económico estatal dejando al margen otros delitos comunes (Amoedo, 2000).

Por su parte, en lo relativo a la seguridad en los núcleos urbanos, especialmente en Madrid, a lo largo del último tercio de siglo, se fueron adoptando algunas reformas, entre las que cabe citar cronológicamente las siguientes:

- En 1766, el nuevo estatuto de los agentes territoriales llevó a cabo una reforma del contenido funcional de estos actores. En concreto, se llevó a cabo una separación funcional entre los intendentes y los corregidores, asignándoles funciones fiscales y de guerra a los primeros y funciones de justicia, policía y gobernación a los

segundos. Además, en 1793, los corregidores fueron profesionalizados (Baena, 1985). El nuevo estatuto y la profesionalización de los corregidores les otorgaba competencias que intensifican la centralización e intervención estatal en el gobierno municipal mediante la supervisión de los cargos concejiles, el control de bienes y arbitrios municipales y la extensión y profundización de las competencias gubernativas.

- En 1768, se produjo una reorganización de las competencias de la *Sala de Alcaldes de Casa y Corte* y, además, se dividió la ciudad de Madrid en ocho barrios al mando de un *Alcalde de Barrio*, cargo electo por los vecinos, no remunerado y con determinadas competencias en seguridad. En 1769, este modelo de Alcaldes de Barrio se extendió a todos los Ayuntamientos del país (Baena, 1985), por lo que asumieron en cada ciudad aquellas funciones que la Sala de Alcaldes realizaba en Madrid.
- En 1769, se renovaron las fuerzas policiales auxiliares de las Audiencias de Valladolid, Granada, Zaragoza, Valencia y Palma de Mallorca, manteniendo así la acumulación funcional judicial-policial en el tratamiento de los asuntos judicializados.
- En 1774, fue regulada la represión de las manifestaciones y asonadas políticas, realizada principalmente por medidas coercitivas y medios militares, lo que supuso la inauguración de la ley marcial en España (López, 1987).
- En 1780, la *Sala de Alcaldes de Casa y Corte* pasó a depender directamente de la *Primera Secretaría de Despacho*.
- En 1781, el Conde de Aranda presentó un proyecto de creación de una fuerza policial de base nacional, utilizando como referente a la *Marechaussée* francesa, que ya incorporaba algunos rasgos típicos de las fuerzas policiales que posteriormente se conocerán como gendarmerías. Este proyecto tenía características netamente opuestas al modelo de territorialización policial imperante, pero no llegó a aprobarse (Lazuén, 1998).
- En 1782, se creó la *Superintendencia General de la Policía*, un órgano de policía política para Madrid, paralelo a la *Sala de Alcaldes de Casa y Corte*, y con rango de Secretaría de Despacho. Esta Superintendencia tuvo una efímera vida, ya que fue suprimida en 1792, aunque tuvo carácter simbólico al ser el primer intento de separar la función policial de la judicial.

Este conjunto de reformas es un claro e importante síntoma de la preocupación existente por la seguridad en los entornos urbanos y especialmente por el incremento del control del lugar *más peligroso*, Madrid, ante la memoria de los sucesos que tuvieron lugar

en 1766 y la inestabilidad que se observaba en Francia como consecuencia del preludio revolucionario.

Especialmente llamativo es el extraordinario apoderamiento de la efímera Superintendencia General de la Policía, dotada de prerrogativas anómalas y novedosas respecto al entorno administrativo de la época, tales como su rango administrativo de Secretaría de Despacho, la independencia del Consejo de Castilla (órgano del que dependía la red territorial de Corregidores), la actuación paralela a la Sala de Alcaldes (que dependía de la Primera Secretaría de Despacho), la clara indeterminación de sus competencias y la imposibilidad de recurso contra sus actos. Sin duda, la Superintendencia tuvo en su contra la oposición de los órganos tradicionales que defendían sus competencias frente a un órgano emergente que no controlaban y potencialmente muy poderoso. Sin embargo, tampoco fueron ajenos a su fracaso la falta de profesionalización y de remuneración de su estructura y, especialmente, la facilidad de represalia tras el cese en los cargos. A pesar de su breve existencia, la Superintendencia supuso un hito histórico, ya que fue el primer intento de separación entre la función policial y la función judicial (Amoedo, 2000).

Como colofón al presente epígrafe cabe señalar que, en este periodo, los Ejércitos, que durante todo el siglo XVIII habían sufrido importantes transformaciones y reorganizaciones modernizadoras, fueron el único elemento estatal que resultó fortalecido ante los privilegios todavía existentes del señorío y la anticuada administración polisindial. Por lo tanto, frente al fracaso del reformismo ilustrado en la creación de una administración civil, el papel de los Ejércitos como piezas clave del Estado contribuyó a que la administración militar se convirtiese en la máxima autoridad jurisdiccional administrativa, política y judicial en cada circunscripción territorial (López, 1987).

En definitiva, los intentos de reforma del sistema de seguridad en la etapa ilustrada (siglo XVIII) se caracterizaron por: en primer lugar, por la profundización en la diferenciación del tratamiento de la seguridad entre los entornos rural y urbano. De este modo, el entorno rural utilizó el modelo de policías militarizadas territoriales y el entorno urbano aplicó el modelo de los Alcaldes de Barrio. En todo caso, pese a los importantes intentos uniformizadores y centralizadores, el modelo se caracterizaba por su fragmentación, discontinuidad, aislamiento y desconexión. En segundo lugar, por la conservación general del sistema de seguridad anterior, lo que significó que se continuó manteniendo la misión tradicional de mantenimiento del orden público frente a la persecución del delito. Finalmente, en tercer lugar, por la potenciación del papel de los Ejércitos en la intervención en la gestión

de la seguridad, mediante la acumulación funcional y la extensión de la jurisdicción militar a determinados delitos.

3.5.- La Guerra de la Independencia (1808-1814)

La situación de España en la transición del siglo XVIII al XIX era notablemente convulsa. La monarquía de Carlos IV había sufrido un gran desgaste como consecuencia de valimiento de Manuel Godoy. La situación política (desgaste de Carlos IV, impaciencia del heredero Fernando, actuación de Godoy, etc.), junto a otras diversas causas (descontento de la nobleza, consecuencias de la derrota de Trafalgar, recelo hacia las tropas francesas ya en España), habían desembocado el 18 de marzo de 1808 en los sucesos del Motín de Aranjuez. Los disturbios ocasionaron que el Carlos IV destituyera a Godoy y abdicara en Fernando VII, lo que finalmente, desembocaría en el traslado a Bayona y a la abdicación de la Corona de España en Napoleón (quien posteriormente la cedería a José I). La revolución en nombre de Fernando VII dividió al país en una pléyade de Juntas locales y provinciales (compuestas por aristócratas, clero, funcionarios, etc.) que, finalmente, ante el desencadenamiento de la guerra, terminaron por gobernar el país.

En este convulso panorama sociopolítico, la situación de seguridad era muy compleja en España. El sistema institucional de seguridad era ya claramente disfuncional e inoperante debido a (Curbet, 1983; Lazuén, 1998; Martínez Ruiz et al, 2004): en primer lugar, la anticuada administración polisinodial y, muy especialmente, la acumulación funcional de la red territorial de agentes regios y su superposición sobre la administración señorial y municipal. En segundo lugar, la renuncia sistémica a cualquier intento de ejercer cometidos de seguridad diferentes al mero mantenimiento del orden establecido (especialmente intensificada tras los sucesos de 1766, por la creciente inestabilidad social y por el temor a la importación del proceso revolucionario francés); esto obviaba los problemas derivados del bandolerismo crónico en el territorio y el desorden social en las ciudades con la existencia de capas de población cuya forma de supervivencia era la picaresca y las formas menores del delito. En tercer lugar, el fracaso del modelo de fuerzas policiales territoriales, basado sobre cuerpos policiales que evidenciaban importantes defectos estructurales comunes (escasez de efectivos, indefinición o superposición de cometidos, restringida área de actuación, falta de disciplina en ocasiones, y aislamiento y ausencia de coordinación entre los cuerpos) que lo invalidaban como modelo general, sin perjuicio de alguna limitada eficacia en el nivel local. Y, en cuarto lugar, el agravamiento de la situación como consecuencia de la convulsión política que antecedió a la Guerra de la Independencia, la quiebra de la legalidad institucional, así como el caos organizativo derivado de la situación bélica.

En este convulso contexto, aún empeorado por la situación bélica, se inició un proceso de modernización de la seguridad que tuvo sus primeros esbozos en las reformas realizadas en ambos bandos enfrentados en la Guerra de la Independencia, el bando gubernamental de José I y el bando de las Cortes de Cádiz.

3.5.1.- El bando gubernamental de José I (1808-1814)

En abril de 1808, tras las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII, Napoleón cedió la Corona en favor de su hermano José, lo que terminaría por desencadenar la Guerra. Durante este periodo, el gobierno de José I intentó reformar el sistema de seguridad mediante la aplicación del emergente modelo policial francés a todo el Reino. Sin embargo, este nuevo modelo sólo se implantó parcialmente en los territorios ocupados (Lazuén, 1998)

El principal eje reformador se focalizaba en el establecimiento de fuerzas policiales militarizadas (bien urbanas o bien territoriales) bajo el mando de un Ministerio centralizado.

En concreto, las medidas de reforma de mayor alcance fueron las siguientes: creación del Ministerio de la Policía General del Reino con competencias en seguridad, materia penitenciaria y censura de prensa; reorganización de estructuras y competencias de la seguridad de Madrid mediante la creación del Batallón de Policía (unidad militar específicamente dedicada a la seguridad de la capital); creación de las Milicias Urbanas en las ciudades, integradas por propietarios, maestros, negociantes y otros oficios, cuyo principal objetivo era la defensa ante saqueos; fundación de la Guardia o Milicia Cívica, basadas en las Milicias Urbanas, que tenían un reclutamiento obligatorio y cuya misión principal era la defensa de la propiedad y del orden público; instauración de las unidades de Cazadores de Montaña y la Compañía de Gendarmería Real a Caballo para la represión del bandolerismo en el territorio.

3.5.2.- El bando de las Cortes de Cádiz (1808-1804)

Las Juntas locales que habían proclamado Rey a Fernando VII terminaron por generar una organización espontánea para hacer frente al vacío de poder. Estas Juntas de Defensa (locales y provinciales) se aglutinaron en la Junta Central y actuaron como órganos de soberanía en la práctica totalidad del país. El proceso culminó con creación de la Junta Suprema de Defensa, que asumió el poder hasta el establecimiento de las Cortes en Cádiz en 1810.

En este bando, ya desde la época de la Junta pero especialmente desde el establecimiento de las Cortes, existió siempre preocupación por el arreglo de la seguridad. En las Cortes se reconocía la urgencia de afrontar la caótica situación de la seguridad que claramente pasaba por la creación de alguna fuerza policial. Pero una de las principales manifestaciones de la pugna entre absolutistas y liberales residía en sus contrapuestas concepciones de las instituciones y la administración y, como parte de ellas, las diferentes visiones de la seguridad y sus instrumentos.

Así, durante este periodo, la seguridad se convirtió en un asunto urgente y prioritario para las Cortes, tal y como se refleja en el preámbulo del proyecto de Reglamento de Seguridad presentado el 3 de julio de 1811:

"[...] innumerables reclamaciones [...] que [...] se dirigen a la Regencia del reino por personas particulares, por los ayuntamientos de los pueblos y por los Jefes políticos de las provincias, solicitando que se adopten con la prontitud que la gravedad y trascendencia del mal requieren, las providencias más vigorosas, enérgicas y eficaces que pueda dictar [...] para extirpar de una vez la horrible plaga de ladrones, desertores y toda clase de malhechores que por una fatal consecuencia de las deplorables circunstancias en que la Nación se halla, infestan casi todo el territorio de la península." (Amoedo, 2000: 110-111).

Una de las medidas reformista más relevantes de este periodo fue la creación del Tribunal Extraordinario de Seguridad Pública. Este órgano era un tribunal civil con fuerza armada a su servicio y que tenía como cometido enjuiciar las alteraciones del orden público y las actividades a favor del enemigo. En concreto, su contenido competencial era el siguiente:

"Aunque el nombre de policía y seguridad tiene una extensión indefinida, en su aplicación al nuevo Tribunal será solamente ceñida a los casos en los que interesen la seguridad del Estado y la seguridad de sus individuos, contra los que por su conducta, palabras, escritos y acciones aparezcan reos de infidencia y traición, directa o indirectamente lo sean, contribuyendo con malicia o culpa lata a turbar la tranquilidad de los fieles ciudadanos con infundadas sospechas y habilllas que denigren su opinión, inflamando contra ellos un incauto y desmedido celo, hasta confundir la inocencia y la maldad" (Decreto de 14 de enero de 1809, citado en Amoedo, 2000: 109).

El origen de este nuevo órgano significó un cambio sustancial, debido a que se reforzó el poder civil frente al poder militar en su estructura, y se desvinculó la jurisdicción militar del enjuiciamiento de algunos delitos tradicionalmente vinculados a la misma. Además, también implicaba una separación clara entre la función judicial y la función policial

El Tribunal Extraordinario de Seguridad Pública, pese a su clara excepcionalidad, suscitó grandes recelos entre los absolutistas dada su visión administrativa tradicional, al suponer un cambio sustancial en las formas de ejercer las competencias gubernativas y de policía. Tales competencias tradicionalmente ejercidas por la red jurisdiccional (Audiencias) y la red de agentes territoriales (Corregidores) pasaban a ejercerse por un tribunal al estilo de una administración civil de nuevo cuño y con una planta territorial novedosa que en sus actuaciones mandaría sobre la fuerza militar auxiliar.

En esta etapa, los absolutistas y los liberales tenían visiones distintas sobre el modelo policial. Los absolutistas entendían las fuerzas de seguridad con acumulación de funciones judiciales y policiales. Por su parte, los liberales, alineados con la nueva concepción política de la división de poderes, defendían unas fuerzas de seguridad dedicadas a la averiguación no judicial de los delitos y con amplias tareas preventivas. En concreto, el diputado liberal Zorraquín señalaba que:

"[...] la policía debe limitarse a evitar los delitos así como la justicia sola debe castigarlos, es decir que donde acaba la policía comienza la justicia" (Amoedo, 2000: 112).

Por lo tanto, como contrapeso de la novedosa visión que suponían las competencias del Tribunal Extraordinario de Seguridad Pública, se aprobaron medidas para perpetuar la preponderancia militar en el poder público y en la administración. La medida más destacada fue la creación de la Milicia Nacional, una fuerza encargada de la seguridad interior y de la salvaguarda constitucional bajo control de los Alcaldes (López, 1987; Lazuén, 1998; Amoedo, 2000). De este modo, se puede evidenciar una de las problemáticas más distintivas de la configuración de la seguridad y del aparato policial en España, que ha permanecido hasta casi nuestros días, la permanente tensión entre preponderancia civil y preponderancia militar (Ballbé, 1983).

La Milicia Nacional se caracterizó por ser un modelo que combinaba rasgos tradicionales (la militarización y su carácter de fuerza policial auxiliar del Ejército) y rasgos liberales (la integración por ciudadanos, la temporalidad, el carácter principalmente urbano y el mando del Alcalde). Este órgano fue objeto de múltiples y sucesivas reformas en los periodos liberales y en las restauraciones absolutistas que en realidad ocasionaron que nunca ejerciera eficazmente sus tareas y la colocaron en el centro de toda la inestabilidad sociopolítica e institucional del primer tercio del siglo XIX. Toda esta situación condujo a que no se consolidasen sus funciones policiales en el ámbito urbano y, menos aún, en el rural.

Por lo tanto, en el contexto del caos bélico, la gestión de la seguridad se caracterizó por la permanente tensión entre las visiones de la seguridad absolutista y liberal.

3.6.- El Reinado de Fernando VII (1814-1833)

Una vez finalizada la Guerra de la Independencia (con el reconocimiento de Fernando VII por Napoleón), las Cortes aprobaron que no se reconocería al Rey si antes no juraba la Constitución de 1812. El rey acató la Constitución y dos meses después la denunció, propiciando un golpe de estado contra el gobierno. Se inició así el periodo conocido como la primera restauración de Fernando VII (1814-1820). Este periodo supuso la supresión de las Cortes y el retorno total a las instituciones del Antiguo Régimen; lo que implicaba la supresión de los órganos gubernativos creados durante la guerra para la gestión de la seguridad y la devolución total de la jurisdicción al Ejército.

No obstante, la situación del caos de seguridad posbélico, los objetivos de represión política y la ya clara influencia del administrativismo francés, propiciaron la creación de diversos órganos de novedosas características, entre los que cabe citar: el Ministerio de Policía y Seguridad Pública, con poderes de control y represión política; el Tribunal de Seguridad Pública, para enjuiciar los delitos competencia del Ministerio de Policía y Seguridad Pública; la Superintendencia General de la Policía, dotada de estructura territorializada a través de los Intendentes de policía en las capitales de provincia y Subdelegados en las cabezas de partido judicial con el principal objetivo de la persecución política, tal y como enunciaba la Circular del Ministerio de la Policía y Seguridad Pública de 10 de mayo de 1815 que determinaba que la policía debería perseguir *“elementos de genio turbulento, exaltación de espíritu y otras ideas igualmente punibles”* (López, 1987: 34). Finalmente, el Reglamento de Seguridad Pública de 4 de septiembre de 1815 determinaba como objetos de persecución de la Superintendencia General de la Policía *“[...] las bandas, ligas, alteraciones de pueblos, opiniones democráticas trascendentales a la causa pública”* (López, 1987: 34). De nuevo, estos órganos judiciales y gubernativos se vieron como amenazas por los círculos más absolutistas y los órganos tradicionales contrarios a nuevas estructuras, que mantuvieron vivas sus reticencias y la controversia, pero ya prefiguraban una tendencia a la administración centralizada y burocratizada de la seguridad.

El pronunciamiento militar de Riego en Cabezas de San Juan (Sevilla) en favor de la Constitución de 1812, secundado en Madrid, Barcelona, La Coruña, Zaragoza, Málaga y otras ciudades, terminó por obligar al Rey a jurar la Constitución. Se iniciaba así el denominado Trienio Liberal (1820-1823). En la materia de seguridad, este periodo fue un

paréntesis durante el que se volvió al esquema doceañista, pero sin posibilidad real de materializar las reformas; únicamente se promulgó un Reglamento provisional de Policía en 1822 de efímera vigencia.

Fernando VII obtuvo el apoyo de las potencias de la Santa Alianza (Austria, Rusia y Prusia) y se organizó el ejército expedicionario francés conocido como los Cien Mil Hijos de San Luis para restablecer el trono absolutista, iniciando así el periodo conocido como la segunda restauración de Fernando VII (1823-1833). Durante este periodo, se crearon las Comisiones Militares de depuración con el objetivo de contrarrestar la muy importante y consolidada tendencia liberal en el seno del Ejército, que se extenderían posteriormente a la totalidad de la administración general. No obstante, ante la previsible tardanza de resultados, se crearon los Voluntarios Realistas como fuerza garante del absolutismo, mantenidos por los Ayuntamientos pero dependientes de un Inspector General nombrado por el Rey. Este cuerpo de nueva creación respondía a la necesidad de reorganizar la fuerza territorial para el mantenimiento del orden. Desde entonces los Voluntarios Realistas, integrados por asalariados y campesinos, fueron utilizados instrumentalmente al servicio del absolutismo, en contraposición a la Milicia Nacional, integrada en su mayoría por profesionales liberales, comerciantes y propietarios que se constituyeron en la fuerza instrumental al servicio del liberalismo.

El vacío represor ocasionado por la no recuperación del Tribunal de la Inquisición (desaconsejada por la coalición internacional que había patrocinado la restauración) debería suplirse mediante la policía. Una policía de nuevo cuño, fuerte y con vocación de quedar al margen de las discusiones sobre competencias y jurisdicciones. En consecuencia, el 13 de enero de 1824 se creó la Superintendencia de Policía General del Reino, dependiente de la Secretaria de Estado de Gracia y Justicia, con un núcleo exclusivo de funciones administrativas en diversas materias y un amplio núcleo de funciones acumulativas. Paradójicamente y contra lo pretendido, estas funciones eran compartidas con otras jurisdicciones y autoridades que obviamente ocasionaron múltiples críticas y conflictos de competencias. Los conflictos llegaron hasta el punto de asignar el mando territorial de la policía a los gobernadores militares de las provincias y a decretarse en 1827 la reducción de las competencias policiales exclusivamente a los delitos políticos. El auxilio coactivo a esta Policía General se prestaba ordinariamente en Madrid y alrededores por una tropa auxiliar de Celadores y Salvaguardas Reales y, en el territorio en general, por el recurso al Ejército, especialmente a los Voluntarios Realistas y al conjunto de fuerzas territoriales creadas en el último tercio del siglo XVIII.

Una característica notable del diseño organizativo de esta Policía General es la diferenciación entre una estructura superior directiva y administrativa de carácter civil y otra estructura subordinada a la anterior, militarizada, jerarquizada, disciplinada y apta para el uso eventual de la fuerza, que se encargaría de la seguridad de pueblos y caminos⁴⁴. Esta Policía General del Reino fue disuelta en 1835 (tras la muerte de Fernando VII y ya en la Regencia) como consecuencia de: en primer lugar, la necesidad de la militarización del orden público ocasionada por la escisión social derivada de la guerra carlista; y, en segundo lugar, por la exaltación liberal y el estigma policial de su utilización en la represión absolutista.

Así, la materia de seguridad durante el tardoabsolutismo se enfocó prioritariamente a la represión política, siendo sus tres pilares fundamentales los Voluntarios Realistas, la Policía General del Reino y las Comisiones de depuración. En un sentido general, se mantuvo la priorización del mantenimiento del orden público a costa de la persecución del delito (a excepción de los delitos objeto de represión política) y la preponderancia del carácter militar sobre la administración civil.

Con todo, durante los últimos años del absolutismo ya se había evidenciado la necesidad imprescindible de modernización en las estructuras del poder y, pese a continuar la pugna entre los partidarios de la construcción de una administración civil sólida y los partidarios del mantenimiento de la administración tradicional, el proceso modernizador ya era irreversible, reconociéndose una clara tendencia administrativa centralizadora, burocratizadora y de base nacional. Las técnicas utilizadas tenían una clara inspiración francesa y, entre ellas, cabe citar las diversas propuestas de creación de un Ministerio del Interior (o de Fomento o de Gobernación) del que dependería la Policía General, la nueva división territorial provincial que tras diversos intentos fue aprobada en 1833, la potenciación de los Subdelegados de Fomento provinciales y la creación en 1829 del Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras competencias en materia fiscal y dependiente del Ministerio de Hacienda.

Como colofón al presente epígrafe cabe señalar que la evolución de las instituciones de seguridad durante el absolutismo se caracterizó en primer lugar por la tensión entre los órganos de nueva creación tendentes a la centralización y desmilitarización y el mantenimiento de los órganos tradicionales militarizados y de base territorial. En segundo lugar, por la diferente gestión de la seguridad en el territorio y en el entorno urbano, caracterizada ésta última por la instrumentalización de los órganos policiales para la

⁴⁴ Como se evidencia, el diseño de esta fuerza non-nata ya apuntaba claramente a lo que años más tarde sería la Guardia Civil.

represión política. Y, en, tercer lugar, por la acumulación de fuerzas de seguridad militares o militarizadas, tanto de base nacional como de base territorial, todas ellas superpuestas a las atomizadas fuerzas municipales, y a lo que se superponía el frecuente recurso al Ejército para tareas de seguridad.

Finalmente, en la Tabla 3.1 se incluye un resumen de los principales rasgos de las instituciones de seguridad en los períodos históricos en los que se divide el presente capítulo.

Tabla 3.1. Evolución histórica de rasgos institucionales del sistema de seguridad

Epígrafe / período histórico	Rasgos institucionales
Antigüedad Clásica	-La seguridad como garantía de supervivencia del modelo de <i>res pública</i> , con un alto nivel de control de su uso. -Pérdida del modelo institucional tras la desmembración del Imperio Romano
Edad Media (s. V al s. XV)	-Aparición de la evidencia de la necesidad del control de la violencia por la organización política. -Aparición del modelo institucional de las Hermandades como instrumento básico de la seguridad. -Inicio de la tendencia a gestionar de formas diferentes la seguridad en los entornos rural y urbano.
La Monarquía Hispánica (s. XVI y XVII)	-Clara diferenciación del tratamiento de la seguridad entre los entornos rural y urbano. -Acumulación en los agentes territoriales de las funciones militar, judicial, administrativa, gubernativa y policial. -Prioridad de la atención del mantenimiento de la situación político-social frente a los aspectos delincuenciales o cualquier otra consideración de seguridad.
Las reformas ilustradas de la seguridad (s. XVIII)	-Consolidación de la diferenciación del tratamiento de la seguridad entre los entornos rural y urbano, mediante un modelo rural de policías militarizadas territoriales y un modelo urbano fragmentado, discontinuo, aislado, y desconectado. -Mantenimiento de la prioridad del mantenimiento del orden establecido sobre la persecución del delito. -Potenciación del papel de los Ejércitos en la intervención en seguridad interior, mediante la acumulación funcional y la extensión de la jurisdicción militar a determinados delitos.
La Guerra de la Independencia (1808-1814)	-Gestión de la seguridad mediatizada por la permanente tensión entre las visiones de la seguridad absolutista y liberal y el caos de la situación bélica.
El Reinado de Fernando VII (1814-1833)	-Tensión entre nuevos órganos tendentes a la centralización y desmilitarización y los órganos tradicionales militarizados y de base territorial. -Acumulación de fuerzas de seguridad (militares o militarizadas), de base nacional y de base territorial, superpuestas a las atomizadas fuerzas municipales, y con el frecuente recurso al Ejército. -Instrumentalización de los órganos policiales para la represión política.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 4

Las instituciones de seguridad españolas en el Estado Liberal (1840-1975)

En España, el advenimiento del Estado liberal como un nuevo sistema político contrapuesto al Antiguo Régimen ocasionó una difícil y larga transición en la que hubo avances y retrocesos institucionales entre las facciones en lucha. La tensión inicialmente se estableció entre absolutistas y liberales y, posteriormente ya en el marco del régimen liberal, entre los liberal-moderados y liberal-progresistas. Esta transición abarcó la práctica totalidad de la primera mitad del siglo XIX, período en el que se dieron dos conflictos bélicos (Guerra de la Independencia y Primera Guerra Carlista), dos períodos liberales (época doceañista y Trienio Liberal) y dos restauraciones absolutistas hasta la consolidación del Estado Liberal, iniciada a la muerte de Fernando VII.

El presente capítulo pretende aproximarse a las características institucionales del sistema de seguridad fundado en 1844, cuyas líneas maestras se mantuvieron vigentes hasta la extinción del régimen franquista. Por lo tanto, el capítulo se estructura en seis apartados. En primer lugar, se realiza una referencia al concepto de seguridad en el Estado liberal. El segundo epígrafe contextualiza el entorno de la seguridad en los albores del Estado liberal en España (1833-1840). El tercer epígrafe se focaliza en el origen del sistema liberal de seguridad durante el periodo 1840-1844. La cuarta parte se introduce en la evolución de la seguridad desde la Restauración hasta la Guerra Civil (1875-1939). Finalmente, se dedica un quinto epígrafe al periodo franquista (1939-1975), ya que su sistema institucional de seguridad será el punto de partida de las reformas democráticas de la seguridad.

4.1.- El concepto de seguridad en el Estado liberal

La teoría liberal es una consecuencia de la evolución del Estado moderno a la que contribuyeron diversos factores religiosos⁴⁵, ideológicos⁴⁶, científico-tecnológicos⁴⁷, económicos⁴⁸, etc. (Cotarelo, 1990). En este contexto, el nuevo modelo de Estado y sus instituciones, se construyeron en base a una serie de principios y valores novedosos: la libertad y la dignidad del hombre, la confianza en el progreso, la libertad económica, la soberanía nacional, la división de poderes, el imperio de la ley y la representación política. Por ello, la teoría política derivada de la teoría liberal se basa sobre dos puntos esenciales, el imperio de la ley y el reconocimiento de derechos fundamentales del ser humano⁴⁹. En el aspecto jurídico, se hizo necesaria la aparición de la noción de Estado de derecho que articuló jurídicamente el nuevo sistema político-económico-social⁵⁰. El abstencionismo político del Estado liberal enfocó las instituciones a la garantía del libre desarrollo de la sociedad civil, de las relaciones sociales privadas y libres. Por ello la consolidación del Estado liberal supuso la construcción de instituciones de gobierno funcionales con el nuevo sistema económico imperante y controladas por la burguesía (Cotarelo, 1990).

Por otra parte, la determinación del individuo como nuevo sujeto de derecho ocasionó la escisión del espacio interno de soberanía estatal polarizando la oposición entre lo público y lo privado (Robert, 2001). Las consecuencias de ello fueron, en primer lugar, la aparición de un espacio privado, materializado simbólicamente en la inviolabilidad del

⁴⁵ Como la quiebra de la autoridad tradicional, la defensa del individualismo, la tolerancia religiosa y la ética protestante.

⁴⁶ Derivados de la visión de la autoridad política como una decisión humana y no divina, así como que el objetivo del Estado es secular y definido por el interés común como suma de intereses individuales, y que el hombre por su mera existencia es sujeto de derechos que el Estado debe respetar.

⁴⁷ Ocasionados por el avance y el conocimiento impulsado por la pérdida de la primacía del saber teológico, la recuperación del conocimiento clásico, el método científico y la constante y creciente demanda de tecnología (consecuencia de la exploración territorial y colonización, los avances bélicos, el desarrollo comercial, el auge de la obra pública y la práctica administrativa del Estado).

⁴⁸ Como consecuencia de la transformación del mercantilismo hacia el capitalismo y la demanda de reducción de la intervención económica estatal, así como el cambio de concepción de la producción agraria (derivada de la consideración del derecho natural de propiedad de la tierra en oposición al derecho privilegiado). El efecto combinado de la racionalización de la propiedad agraria, el crecimiento demográfico y la innovación tecnológica tendrán como consecuencia en el siglo XVIII la revolución industrial, que será el fundamento de la mentalidad económica liberal.

⁴⁹ La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 contiene una declaración de derechos, ampliada por la aprobación de las diez primeras enmiendas (1791) y, por su parte, la Revolución Francesa (1789) proclamó la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

⁵⁰ El Estado de derecho es la visión liberal de la relación entre el derecho y el Estado. En la que el derecho legitima las reglas del juego burgués y garantiza el funcionamiento adecuado del sistema (espacio de acción individual sobre los principios de libertad, seguridad e igualdad; seguridad jurídica, que impide la arbitrariedad y reduce la incertidumbre; consolidación de la relación Estado-nación-mercado; y actuación pública bajo el principio de legalidad). Este tipo de derecho se caracteriza por: la codificación de todo tipo de relaciones (códigos civil, mercantil, penal, de enjuiciamiento civil y de enjuiciamiento penal); la neutralidad, instrumentalizada a través de un marco racional-formal y materializada en conceptos como desarrollo, progreso e interés general; y, el formalismo, en el que los procesos de creación y aplicación del derecho quedan al margen de las consecuencias políticas, éticas, sociales, etc. que impliquen (Domínguez y Virgili, 2001).

domicilio⁵¹; y, en segundo lugar, por la aparición de un verdadero espacio público, abierto a todos pero no susceptible de utilización privada ni de ser sede de aglomeraciones. Este espacio público y su control se constituyeron como el núcleo central de la actividad de seguridad del Estado liberal. Por ello, la seguridad adquirió una nueva definición en torno a la idea de orden público, entendido como el conjunto de reglas fundamentales de funcionamiento de la sociedad, que se convierte en uno de los referentes básicos del sistema y de la sociedad, adquiriendo además el carácter de permanencia, completamente independiente de los vaivenes políticos (López, 1987; Lazuén, 1998; Robert, 2001; Domínguez y Virgili, 2001).

Adicionalmente, en Europa existía una transformación general de una sociedad agraria y rural a una sociedad industrializada y urbana. En el nuevo entorno urbano las relaciones sociales y los modos de relación se diversificaron, siendo necesarias nuevas formas de control social (Robert, 2001). La precariedad socio-económica forzaba a las capas más desfavorecidas a utilizar la calle como espacio de vida, cuestión que se agravaba en caso de cualquier tipo de demanda o movilización. El Estado luchaba contra este uso desviado del espacio público mediante la represión y su discurso moral. La persecución se centraba en la prohibición de la justicia propia (persecución de peleas y lesiones), respeto a la propiedad privada (persecución del robo) y a las buenas costumbres (persecución del escándalo público). En casos de movilizaciones o disturbios la respuesta era fuertemente represora, por la violencia en caso necesario. Por ello, la idea de orden, convertida en razón de Estado y vinculada a la idea de la administración de lo público se vehiculaba a través de la relación seguridad-tranquilidad-salubridad y se materializaba en la justificación de cualquier intervención del aparato policial en la contención y limitación de situaciones, acciones e individuos que puedan alterarlo (Hurtado, 1999; Baena, 2000; Bergalli, 2001).

Adicionalmente, conviene destacar que el cambio de modelo económico había generado un importante cambio en el sistema penal⁵² (Curbet, 1983; Robert, 2001). En efecto, en el nuevo modelo económico la garantía de la propiedad privada se convirtió en

⁵¹ El domicilio se constituyó como un lugar absolutamente privado en el que nadie, ni los representantes del Estado, pueden acceder sin el permiso del *paterfamilias* siendo la única excepción el acceso mediante orden judicial.

⁵² *“Bajo el Antiguo Régimen, la fortuna era esencialmente terrateniente y monetaria. De modo que la burguesía, en tanto que propietaria terrateniente, debía defender su propiedad, por un lado, contra el impuesto real, contra los derechos feudales y, por otro también, eventualmente, contra las rapiñas campesinas de sus cosechas. Debía defender también sus bienes muebles contra los ladrones, contra los salteadores de caminos. Pero cuando la fortuna burguesa se encontró invertida, en gran escala, en una economía de tipo industrial, es decir, invertida en talleres, en útiles, en máquinas-útiles, en materias primas, en stocks, y todo ello fue puesto en manos de la clase obrera, la burguesía puso su fortuna en manos de la capa popular [...] El peligro corrido entonces por las nuevas formas de la fortuna burguesa hizo a la burguesía mucho más intolerante aún hacia esas formas de ilegalismo que naturalmente antes ya perseguía, pero con un cierto laxismo. La persecución de los ladrones, la persecución de esa cantidad de pequeñas depredaciones de las que mucha gente vivía todavía bajo el Antiguo Régimen, comenzó a ser sistemática a partir de esta época.”* (Curbet, 1983: 53)

prioridad, lo que derivó en un incremento exponencial de los delitos contra la propiedad. Adicionalmente, la introducción de la teorías retribucionistas y utilitarias de la pena, tanto como mecanismo disuasorio como de reparación del daño (Medina, 2013), produjo una importante suavización de ley penal mediante la desaparición de la tortura, la supresión de la mutilación y la generalización de la pena de prisión (Curbet, 1983). Esta nueva consideración de la pena de prisión como mecanismo de disuasión y reparación de la culpa del delito es muy funcional con el sistema al permitir la reincorporación del reo al sistema económico una vez cumplida su pena (Domínguez et al, 2001). Todo esto ocasionó la necesidad de fuertes aparatos policiales y penitenciarios, capaces de ejercer vigilancia constante sobre las capas sociales más desfavorecidas, que está en el origen de las modernas instituciones de seguridad y sus instrumentos (Curbet, 1983; Robert, 2001; Domínguez et al, 2001; Medina, 2013).

Así pues, el concepto de seguridad propio del Estado liberal se caracterizaba por los rasgos siguientes (Domínguez et al, 2001): En primer lugar, la seguridad se configura como un mecanismo de control social permanente, para garantizar la perpetuación del sistema y como mecanismo de acatamiento por la ciudadanía con herramientas de motivación, coacción y protección. Y, en segundo lugar, la seguridad se interpreta principalmente en clave de orden (orden del sistema y orden en el sistema) lo que generó un aparato administrativo-policial muy vinculado a la defensa del Estado, el mantenimiento del orden y la represión de su alteración, que le hará aparecer frente al cuerpo social como la encarnación del orden vigente y como mecanismo netamente represor e inmovilista.

4.2.- La seguridad al inicio del Estado liberal en España (1833-1840)

Tras la muerte de Fernando VII en 1833, comenzó el definitivo proceso de afianzamiento de las instituciones liberales y la transformación de las estructuras de poder hacia el Estado liberal⁵³. Las medidas administrativas más relevantes tomadas en las reformas de la administración central se destacan la supresión de la administración polisinodial, la separación definitiva de competencias administrativas y jurisdiccionales resueltas a favor respectivamente de ministerios y tribunales y la homogeneización de la organización interna de los ministerios. Por su parte respecto a la administración territorial, cabe señalar como principales reformas, la nueva división provincial, la organización de la

⁵³ En el período que abarca desde 1833 a 1845, conocido como la “década increíble” de la administración española (Baena, 1985: 179), se produjo una auténtica revolución de las estructuras institucionales que demolió el aparato administrativo del Antiguo Régimen y marcó la emergencia de la Administración española.

administración provincial a través del Gobernador y la Diputación, y la implantación de los municipios constitucionales⁵⁴ (Baena, 1985).

En todo caso, el Estado liberal triunfante en España era una versión liberal-moderada del Estado liberal (consecuencia de la alianza entre los sectores liberales más moderados y los sectores absolutistas más abiertos al cambio). Esta versión del Estado liberal necesitaba para cumplir su programa político un control social efectivo y diferente, en cantidad y calidad, de lo que el sistema institucional vigente podía proporcionar (Amoedo, 2000; Robert, 2001; Domínguez et al 2001; Bergalli, 2001).

En el caso de la estructura de seguridad, las medidas adoptadas desde el inicio de las instituciones liberales apuntaban en dos direcciones. Por una parte, hacia la centralización de la acción gubernamental mediante el fortalecimiento de la emergente administración civil. Por otra parte, hacia la desmilitarización, debido a que se vaciaron las competencias de las Capitanías Generales. Un ejemplo de ello fue la evolución de la Milicia Nacional, ya que, en un primer momento, pasó a depender de las Capitanías Generales, continuando con la inercia institucional de desligarlas de la autoridad local en beneficio de la central; en un segundo momento, se produjo el traspaso del mando de las milicias de la Capitanía General al Jefe Político, un claro reflejo de la tendencia desmilitarizadora, consistente en la desvinculación de la autoridad gubernativa de la autoridad militar.

Dado que este periodo liberal inicial 1833-1840 coincide en el tiempo con la guerra carlista, es preciso reconocer que la totalidad de las medidas reformistas se vieron notablemente influenciadas por la situación bélica. La tendencia desmilitarizadora se vio atenuada por la necesidad de mantener la influencia militar debida al caos bélico, el faccionalismo exaltado y las tensiones sociales. Otro de los elementos que incidió en el retraso de las reformas en el sistema de seguridad fue el permanente recuerdo del desvío de poder de los modernos órganos policiales hacia la represión ideológica que el absolutismo había realizado. Este recuerdo había generado en el imaginario popular una visión de rechazo al asociar la policía tanto al sectarismo como a la represión política.

En todo caso, también es preciso observar que los aparatos policiales absolutista, liberal-progresista y liberal-moderado obedecían a la compleja dinámica de transición del

⁵⁴ La reforma municipal se realizó sobre los criterios de identificación de casco urbano con municipio (sin umbral de tamaño, ni en población ni en extensión territorial) y subordinación administrativa al poder central. Esta subordinación al poder central será posterior objeto de tensión entre las visiones liberal-moderada y liberal-progresista del municipio (centralista y municipalista respectivamente) y tendrá cierta importancia en el sistema institucional de la seguridad.

Antiguo Régimen al Estado liberal en España⁵⁵. Ahora bien, una vez establecido el Estado liberal, la principal controversia en materia de seguridad entre los moderados y progresistas se focalizó en la tensión centro-periferia. En este sentido, los progresistas tenían una visión municipalista, por lo que optaban por confiar el orden público a los Alcaldes, siendo su instrumento de acción la Milicia Nacional. Por su parte, los moderados apostaban por la utilización de estructuras centralizadas. En ambas visiones está presente la preponderancia del componente militar, como evidencian diversos rasgos como el carácter militar de las fuerzas policiales, el enjuiciamiento en la jurisdicción militar de ciertos delitos y el mantenimiento del mando de las fuerzas de seguridad por los capitanes generales hasta su traspaso a los jefes políticos provinciales. Esta tensión tuvo protagonismo en relación a la gestión de la seguridad puesto las visiones antagónicas respecto al municipio de moderados y progresistas tenían reflejo directo en la forma en la que ambas facciones utilizaban la Milicia Nacional. Finalmente, estos vaivenes en el uso de la Milicia contribuyeron a su ineficacia actuando como concausa de su posterior disolución (Curbet, 1983; López, 1987; Lazuén, 1998).

Por otro lado, hay que destacar que tanto los progresistas como los moderados compartían la misma concepción liberal y los mismos intereses de clase, protagonizando en común la revolución burguesa contra los últimos vestigios del señorío y la defensa contra un nuevo y amenazante proletariado (Curbet, 1983). Por lo tanto, las diferencias entre ambas facciones políticas se focalizaban en la concreción de las formas de acción o en los medios instrumentales, ya que eran coincidentes en su manera de entender la sociedad, en su proyecto político y en la creencia de que el orden sociopolítico se garantizaba mediante el control social ejercido por la policía contemporánea. En este sentido, existía la necesidad de crear nuevas instituciones de seguridad porque para el nuevo papel policial, el sistema policial existente (basado sobre el Ejército, la fracasada Milicia Nacional, las heterogéneas fuerzas territoriales y una escasa fuerza urbana de muy limitadas capacidades) era ineficaz. Este sistema policial del Antiguo Régimen hubiera podido ser relativamente válido en sociedades agrarias y rurales pero era muy inapropiado e insuficiente para una sociedad en transformación a industrial y urbana.

En este sentido, la Milicia Nacional, encarnadora de la idea del *pueblo en armas*, fue utilizada por la burguesía para alcanzar el poder. Sin embargo, una vez establecidos los fundamentos del liberalismo, ya no era necesario el impulso revolucionario, por lo que el orden se convirtió en el valor social supremo. En consecuencia, se tuvo que sustituir a la

⁵⁵ Esta transición fue lenta, tardía, compleja e incompleta en muchos aspectos, con diversas alternancias en el poder, avances y retrocesos; a lo que hay que sumar las distorsiones ocasionadas por la Guerra Carlista.

Milicia Nacional por un modelo que asegurase el orden en el nuevo periodo histórico, generándose así la Guardia Civil. Por lo tanto, la Guardia Civil no se creó como un cuerpo antagónico a la Milicia Nacional, ni como una mera importación del modelo francés para terminar con la inseguridad, sino como la respuesta liberal-moderada a la demanda de seguridad de una burguesía que necesitaba protegerse de una nueva clase proletaria que, aunque sometida, era cada vez más preocupante (López, 1982 y 1987).

En todo caso, al inicio de la instauración del régimen liberal la situación de seguridad era perentoria y necesitada de respuestas urgentes. Entre las causas de esta situación se encontraban dos tipos de factores, los asociados a la violencia y los relacionados con los aparatos de control social (Amoedo, 2000). Los factores asociados a la violencia fueron principalmente los siguientes: el conflicto carlista, que demostró la imprescindible necesidad de fuerzas de seguridad desplegadas sobre el territorio rural; el bandolerismo crónico en el entorno rural y en los caminos reales, muy potenciado por una ingente cantidad de prófugos y desertores de los ejércitos, huidos de las cárceles, etc.; y las escisiones y fracturas sociales ocasionadas por las luchas por el poder entre las facciones noble y burguesa, entre ambas y las capas aristocráticas y estamentales en declive, y entre las tres anteriores y las clases populares, masas campesinas y proletariado urbano. Entre los factores relacionados con los aparatos de control social, se destacan: la crisis del Ejército real, que estaba lejos de ser uno, central y jerárquicamente bien organizado; la ineficacia del modelo de fuerzas policiales regionales absolutistas (al mando de los capitanes generales), que se vio superado por las nuevas demandas de seguridad y el creciente desarrollo tecnológico e industrial, lo que favorecía la creación de estructuras y mercados nacionales frente a los localismos; la fragmentación, el aislamiento, la singularidad y la insuficiencia de la policía urbana absolutista, compuesta por una amalgama de guardias municipales, urbanos, celadores, salvaguardias y afines (cuya fuerza total era de 2.600 efectivos frente a los 11.700 de las fuerzas rurales); y el fracaso de reconversión de la Milicia Nacional en una fuerza centralizada, jerarquizada y de carácter conservador.

En este complejo y problemático contexto se produjo una importante reorganización y la modernización de la seguridad que creó el sistema institucional de seguridad liberal-conservador. Las líneas básicas de ese sistema institucional, *mutatis mutandi*, se han mantenido vigentes en nuestro país hasta nuestros días.

4.3.- El origen del modelo institucional liberal de seguridad (1840-1844)

A la vista de la caótica situación de seguridad en la que se encontraba el país, las instituciones políticas entendieron como una necesidad urgente la reorganización del sistema institucional de seguridad para lograr una reconducción de la situación. Una vez producido el establecimiento y consolidación del régimen liberal, y tras la finalización de la Guerra Carlista, se alcanzaron las condiciones necesarias para acometer las reformas. Por ello, el período 1840-1844 se puede considerar como el origen de las instituciones españolas de seguridad. En esta etapa, se aprobaron una serie de medidas que darán lugar a la instauración de un nuevo sistema institucional de seguridad que tendrá un largo recorrido histórico posterior. Entre las medidas más relevantes se destacan las siguientes: la reorganización y refundación del Cuerpo de Carabineros del Reino (1842); la organización de la estructura de mando y reorganización completa del ramo de la seguridad (1844); la creación del Cuerpo de Seguridad y Protección (1844); y la creación de la Guardia Civil (1844).

En relación con la reorganización y refundación de Cuerpo de Carabineros realizada en el año 1842, cabe señalar que se trató de una refundación dirigida al refuerzo de algunas de sus características militares y centralizadoras. Después de la reforma, el Cuerpo continuó dependiendo del Ministerio de Hacienda y ejerciendo exclusivamente sus competencias en materia fiscal, pero el refuerzo militar se materializó en el mando del Cuerpo, que pasó a depender de una Inspección General que necesariamente desempeñaría un militar profesional. La tendencia a la centralización se conformó a través de la modificación del despliegue territorial y la obligada organización militar que reforzaba los aspectos centralizadores.

El gran hito fundacional del nuevo sistema institucional de seguridad fue el Real Decreto de 26 de enero de 1844. Este marco regulatorio introdujo tres medidas de gran calado e importancia posterior para la reorganización de la seguridad. En primer lugar, la colocación de la seguridad pública bajo el mando exclusivo del Ministerio de la Gobernación y de su red territorial de agentes⁵⁶ (estos agentes territoriales y sus sucesores han mantenido la competencia del mando territorial de la seguridad desde entonces a la actualidad). En segundo lugar, el establecimiento en los núcleos urbanos de un cuerpo de seguridad y protección con funciones de *“buen orden interior y seguridad de las personas y bienes”*⁵⁷. En tercer lugar, la propuesta de creación urgente de *“una fuerza especial*

⁵⁶ RD de 26 de enero de 1844, art.1.

⁵⁷ RD de 26 de enero de 1844, arts. 3 y 6.

*destinada a proteger eficazmente las personas y las propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de protección y seguridad*⁵⁸.

La reorganización del sistema (en realidad, la fundación de uno nuevo) estaba basada sobre las dos grandes tendencias permanentes hacia la centralización y la desmilitarización. No obstante, el sistema creado reproducía, en gran medida, los esquemas establecidos para los intentos anteriores de instauración de la policía (1822 y 1824), mediante el establecimiento de un cuerpo civil dedicado al entorno urbano y una fuerza especial (ni necesariamente civil ni necesariamente militar) que no existía y que era urgente crear y organizar.

De este modo, se asumía la concepción liberal de la seguridad en la que era imprescindible la existencia de las nuevas instituciones de seguridad, pese al negativo recuerdo que existía de la policía como consecuencia de su instrumentalización en la represión absolutista. Así lo reconocía el propio marco normativo:

“Por muy lamentables que sean algunos antecedentes que en España ofrece la organización del ramo de seguridad, fuerza es reconocer que semejantes hechos no pueden afectar la esencia de una institución, sin la cual no cabe la protección de aquellos respetables intereses, cuya eficaz salvaguardia es el primer blanco de la sociedad civil. Creada la policía bajo una forma de Gobierno, que se cuidaba menos de los individuos que de bastardas miras de parcialidad; organizada bajo la influencia de las pasiones políticas más bien que sobre la base de intereses puramente sociales; servida en ocasiones por agentes, que desconociendo la índole de la institución y revestidos quizá de sobradas atribuciones, no acertaban a conciliar el desempeño de su autoridad protectora con el respeto debido a la libre acción y a la independencia doméstica de los vecinos honrados y pacíficos, no es mucho que el solo nombre de la policía suscite desconfianzas y temores y que hayan sido menester algunos años del más completo desorden social para persuadir la utilidad y urgencia de su establecimiento” (RD de 26 de enero de 1844, Preámbulo).

4.3.1.- El Cuerpo de Protección y Seguridad

El nuevo marco normativo necesitaba una nueva medida regulatoria para desarrollar algunos de sus preceptos, por lo que se aprobó la Orden Circular de 30 de enero de 1844 del Ministerio de Gobernación de la Península con el objetivo de regular el Cuerpo de Protección y Seguridad especializado en el entorno urbano.

El Cuerpo de Protección y Seguridad se creó como un cuerpo policial civil, uniformado con disponibilidad permanente y con obligada residencia en la demarcación de

⁵⁸ RD de 26 de enero de 1844, art. 10.

su responsabilidad, ya que su finalidad era proteger a las personas y las propiedades de este territorio. El Cuerpo se organizó jerárquicamente, y en la cima de la estructura se colocó al Jefe Político provincial del que dependían comisarios, celadores y agentes. Su ámbito territorial de actuación eran las capitales de provincia y los pueblos cabeza de partido judicial o de elevada población que, por sus circunstancias, lo requirieran.

Este modelo organizativo inicial se desarrolló de forma diferente según el ámbito territorial de actuación. En las capitales de provincia, se estableció un comisario de distrito por cada juzgado de primera instancia, y un celador, un cabo y cuatro agentes por cada barrio en los que se dividía la capital. Por su parte, en las poblaciones que no eran capital de provincia, se establecía un único comisario para toda la ciudad, y un celador, un cabo y cuatro agentes por cada barrio.

El Cuerpo de Protección y Seguridad desempeñaba diversas funciones entre las que se destacan las siguientes: la realización de detenciones con puesta a disposición de la jurisdicción correspondiente; el control de la población residente y personas de paso; la supervisión de determinadas actividades de interés de seguridad (licencias de armas, de funcionamiento de locales públicos, venta ambulante, etc.); y, el auxilio y colaboración con la autoridad municipal en las tareas de policía urbana. En el servicio cotidiano, los agentes debían realizar rondas constantes, diurnas y nocturnas, para velar por el cumplimiento de la policía urbana, evitar pendencias y escándalos, y sobre todo amparar eficazmente la seguridad individual y los demás derechos de los ciudadanos.

En este nuevo modelo se establecieron algunos límites (bajo pena de inmediata destitución sin perjuicio de otras responsabilidades) para garantizar la actuación de los integrantes del Cuerpo y evitar aquellos aspectos que habían convertido a la policía del modelo anterior en ineficaz, vejatoria y odiosa (Amoedo, 2000). Entre estas limitaciones se encontraban las siguientes: en primer lugar, la imposibilidad de imposición de multa o de pena alguna por sí mismos, es decir, los agentes del Cuerpo no podían sancionar; en caso de delito, los detenidos debían ponerse a disposición judicial y en caso de desobediencia u ofensas menores, ante la Autoridad gubernativa (Jefe Político) para la disposición correspondiente (en su caso sanción administrativa). En segundo lugar, la prohibición absoluta de injerencia en conversaciones privadas de cualquier asunto y en cualquier lugar, incluso público, en tanto no produzcan escándalo o inciten al desorden. En tercer lugar, la imposibilidad de acceder a domicilio sin autorización del propietario; en caso de necesidad en la averiguación del delito o para detener a delincuentes, los agentes del Cuerpo debían ir acompañados de la Autoridad municipal y, en caso de urgencia o de negativa de ésta, por

dos vecinos honrados domiciliados en el propio barrio. En cuarto lugar, los agentes no podían dedicar atención a otras cuestiones diferentes a las del servicio durante el desarrollo del mismo, ni dejar de atender los requerimientos realizados por los vecinos.

En 1852, el Cuerpo de Protección y Seguridad fue transformado en el Cuerpo de Vigilancia, cuestión que no afectó a sus principales características, más allá del cambio de nombre y de algunas modificaciones menores en la denominación de las categorías de sus integrantes.

El análisis de las funciones, estructura y la organización del Cuerpo permite destacar que fue diseñado para ejercer básicamente tareas de información, vigilancia, prevención e investigación; es decir, fundamentalmente actividades de policía judicial y administrativa. Por ello, su actuación en el mantenimiento del orden público podía ser válida en situaciones de mínima alteración, pero sus características organizativas imposibilitaban la realización de tareas de mantenimiento del orden público mediante acciones de choque o de utilización masiva de la fuerza.

Por otro lado, la relación genérica e indeterminada de auxilio y colaboración con la Autoridad municipal en las funciones de policía urbana implicó, en la práctica, que el Cuerpo estatal asumiese las competencias de seguridad municipales. Esta forma de auxilio genérico a la Autoridad municipal se constituyó en el mecanismo legal por el que el Estado absorbió (no formalmente, pero sí funcionalmente) la totalidad del sistema de seguridad de los municipios (compuesto por una diversidad de figuras municipales como entre otras: salvaguardas, celadores, serenos, alguaciles y guardas). Esta absorción funcional marcó el origen de la subordinación de los diversos cuerpos municipales a los cuerpos de seguridad estatales (Amoedo, 2000). Una muestra de la estatalización de la seguridad municipal fue la existencia del Cuerpo de Vigilancia Pública y Municipal (un cuerpo estatal combinación del cuerpo policial civil estatal y de los cuerpos municipales) en Madrid desde 1854 hasta 1863 (Lazuén, 1998).

4.3.2.- La Guardia Civil

El marco normativo de 1844, también aludía a la formación de una fuerza especial. Por ello, unos meses después de su aprobación, se creó la Guardia Civil (GC), a partir de la aprobación del Real Decreto de 28 de marzo de 1844, cuyo preámbulo señalaba lo siguiente:

“[...] El orden social reclama este auxilio, el gobierno ha menester una fuerza siempre disponible para proteger las personas y las propiedades; y en España donde la necesidad es mayor por efecto de sus guerras y disturbios civiles, no tiene la sociedad ni el gobierno más apoyo ni escudo que la milicia o el ejército, inadecuados para llenar este objeto cumplidamente o sin perjuicio. La Milicia Nacional, que por su índole carece de una existencia continua, se dirige a la conservación del orden, tomada esta voz en acepción relativa a la defensa de las leyes y del sosiego general dentro de las poblaciones donde resulta que su obligación es local y su servicio transitorio; mientras la policía social no reconoce límites de lugar ni de tiempo. No puede tampoco el ejército llenar esta necesidad, porque su objeto peculiar es defender al Estado [...]; porque su organización le pone fuera del alcance de la autoridad civil; porque sus elementos constitutivos no se amoldan al desempeño de comisiones de cierto carácter discrecional, y porque el rigor de la disciplina militar se resiente de la frecuente diseminación de las tropas en pequeñas partidas [...]. Por otro lado ni el ejército ni la milicia desempeñan con la fe necesaria el servicio enojoso de la policía, que [...] miran [...] como una obligación pasajera, accesoria y extraña al primordial objeto de su respectivo instituto” (RD de 28 de marzo de 1844, preámbulo).

La creación de la GC fue muy controvertida debido a las múltiples discrepancias que existían en torno a cuáles debían ser sus características. De hecho, el único consenso se focalizó en que sus competencias debían desarrollarse en todo el territorio nacional (López, 1987). En todo caso, los antecedentes institucionales de la Guardia Civil pueden encontrarse en el en el Reglamento Provisional de Policía de 1822 (liberal), cuando se hacía referencia a una nueva fuerza sustitutoria de las milicias, y en la Policía General del Reino que operó en el periodo absolutista (1824). Estos antecedentes demuestran, por una parte, la antigua necesidad de una nueva fuerza de seguridad y, por otra, la convergencia en importantes aspectos de la materia de seguridad de las visiones absolutista y liberal, como se ha citado anteriormente.

La Guardia Civil se concibió como un nuevo cuerpo militarizado pero distinto del Ejército y de la Milicia Nacional en su contenido funcional. La dirección de este nuevo cuerpo recaía en una Inspección General que dependía tanto del Ministerio de la Guerra como del Ministerio de la Gobernación. En un principio, el Decreto de creación le otorgó carácter civil, aunque muy poco tiempo después se modificaron algunos aspectos del modelo inicial en 1844⁵⁹ que inhabilitaron en la práctica el desarrollo de esta característica. Por ello, se recurrió al Consejo Real para que se pronunciase sobre si la Guardia Civil debía considerarse integrada en el Ejército como un cuerpo particular del mismo. El dictamen de 30 de junio de 1852 determinó que el Cuerpo debía ser civil, dado que el objeto de su creación había sido el prestar auxilio a la autoridad civil, y que el único motivo para que

⁵⁹ RD de 13 de mayo de 1844.

dependiese del Ministerio de la Guerra era la garantía de una buena organización y disciplina, difíciles de obtener con una estructura civil (López, 1982 y 1987; Lazuén, 1998).

De este modo, la condición militar de la Guardia Civil obedeció a tres factores estructurales: a la dualidad civil-militar de la administración liberal española (López, 1987), a la especificidad española de la influencia del militarismo en el sistema de seguridad (Ballbé, 1983), y a la complementariedad fuerza civil-fuerza militar en la administración de la violencia característica de los sistemas policiales del Estado liberal, en las que el componente militar lo integran unidades auxiliares del Ejército pero organizadas separadamente (Janowitz, 1985).

Desde una perspectiva funcional, la GC se convirtió rápidamente en el principal agente del estado central como garante de la seguridad. Por otra parte, fue el primer cuerpo armado de élite al servicio de la administración civil, y potencialmente competidor del único cuerpo funcional de élite entonces existente, los oficiales militares de carrera (López, 1987). En concreto, absorbió las competencias de los antiguos cuerpos territoriales de seguridad, lo que ocasionó la desaparición de casi toda la estructura anterior de policías territoriales (Lazuén, 1998) cuya actividad quedó reducida, en algunos mínimos casos, al desarrollo de determinadas funciones simbólicas (como los Mossos d'Escuadra en Cataluña, Miñones de Álava y Vizcaya y Miqueletes en Guipúzcoa). Además, la GC asumió también la supervisión y el liderazgo policial de los cuerpos estatales civiles y militares, que realizaban algunos tipos de policía administrativa especial, cuyas competencias residuales incluían la persecución de infractores de determinados delitos. Entre estas fuerzas se encontraban los Guardas de la Dirección General de Montes (para la policía de montes estatales), los Guardas Municipales del Campo (para la policía de montes municipales), el Cuerpo de Peones Camineros (para la policía de carreteras y caminos estatales y dominio público viario) y el Cuerpo de Vigilantes de Telégrafos. Todos estos cuerpos pasaron a ser fuerzas auxiliares de la GC, y fueron disminuyendo progresivamente, teniendo un peso muy limitado frente al espectacular crecimiento y despliegue de la Guardia Civil⁶⁰ y el potente carácter centralizador y uniformizador derivado de su diseño organizativo (López, 1982 y 1987). Este carácter centralizador y uniformizador se garantizó mediante un despliegue territorial que llegó a la totalidad del país y que se organizó en torno a dos líneas maestras. La primera de ellas consistió en desplegar territorialmente a la fuerza mediante una estructura de círculos concéntricos, con inicio en el centro del Estado, alcanzando los niveles regionales, provincial, de partido judicial y municipal. La segunda de las líneas maestras adaptó una estructura radial, desde el centro a la periferia, siguiendo el trazado de las comunicaciones.

⁶⁰ La Guardia Civil cuadruplicó sus efectivos entre 1844 y 1889 (Amoedo, 2000).

La estructura interna de la Guardia Civil, pese a la obligada organización militar, terminó por armonizar perfectamente con las características de su despliegue con las divisiones territoriales administrativas de la época⁶¹. Así, el Cuerpo se organizó en Tercios, uno por cada Capitanía General; cada Tercio se dividía en Comandancias, a razón de una por provincia y con una guarnición fija en la capital; las Comandancias se dividieron en Compañías, estableciéndose una en cada partido judicial; y las Compañías, se articularon en Puestos, estableciendo uno en cada municipio. Posteriormente, se añadieron las Líneas, como unidades subordinadas a las Compañías, para la vigilancia y protección de las comunicaciones por carretera, ferroviarias y telegráficas que pasaran por el partido judicial correspondiente.

Las funciones de la Guardia Civil no sólo se limitaron al ámbito rural, sino que se realizaron también de forma muy intensa en el espacio urbano. El modelo institucional inicial de la Guardia Civil no impedía su utilización urbana incluso la propiciaba en la medida que existían guarniciones en las ciudades (Amoedo, 2000). Prueba de ello es que realizó la totalidad de las funciones policiales en Madrid durante el período 1858-1868. Por otro lado las características del Cuerpo de Vigilancia (enfocado al control social preventivo y a la policía judicial) y las pequeñas fuerzas municipales (centradas sobre la policía urbana) no les permitían ser utilizadas como instrumento de resolución de conflictos de orden público en el ámbito urbano⁶². En este contexto, su ya creciente autoridad simbólica, su organización y sus formas de actuación hicieron que la Guardia Civil se convirtiera rápidamente en el único instrumento disponible capaz de afrontar la creciente conflictividad social. Posteriormente, este uso llegaría a la máxima expresión durante la Restauración durante la que el recurso continuo a la Guardia Civil se convirtió en imprescindible ante la pujanza del movimiento obrero.

Adicionalmente, López (1982) señala que el sesgo rural de la Guardia Civil fue una característica históricamente sobrevenida y a la que contribuyó fuertemente la absorción de las funciones de las diversas guarderías rurales. Esta absorción se realizó con objeto de militarizar el servicio rural e incluirlo en el objetivo general de orden público, ante la incipiente conflictividad rural, muy preocupante para la coalición liberal-moderada dadas las características de la propiedad de la tierra (López, 1982).

⁶¹ La primera estructura organizativa comprendía un tercio en cada Capitanía General (14), que comprendían un cierto número de compañías asignadas (un total de 43 compañías de caballería e infantería); cada compañía se dividía en cuatro secciones y cada sección en tres brigadas compuestas por 10 guardias y un jefe cada una. El total de efectivos de la primera organización de la GC era de 6015 individuos de todas las categorías.

⁶² En realidad, no existiría un tratamiento policial y puramente civil de la conflictividad urbana hasta la creación de la Guardia de Asalto durante la Segunda República, como más adelante se tratará.

4.4.- Las instituciones de seguridad desde la Restauración a la Guerra Civil (1875-1939)

En el Sexenio Revolucionario, las reformas administrativas que se realizaron, con algunas excepciones puntuales, no tuvieron apenas implantación y ninguna continuidad una vez finalizado el período (Baena, 1985). En concreto, en materia de seguridad se realizaron algunas reformas radicales, como la disolución de todos los cuerpos policiales existentes. Sin embargo, ante el caos sobrevenido, estas medidas fueron rectificadas inmediatamente mediante la creación del Cuerpo de Orden Público, cuya tarea más perentoria fue la represión de la conflictividad callejera, sin la posibilidad real de ejercer ningún otro tipo de tareas policiales.

La única medida que tuvo alguna influencia posterior fue la adoptada durante la Primera República que consistió en la creación del Cuerpo de Policía Gubernativa y Judicial. Este Cuerpo no llegó a implantarse, pero fue un referente institucional para buena parte de las reformas policiales que se desarrollaron en la Restauración (especialmente en el aspecto de la policía judicial, cuya regulación se estableció en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1872).

4.4.1.- La evolución de la policía gubernativa

El Cuerpo de Vigilancia (cuerpo policial civil y urbano) se mantuvo en el tiempo con algunas discontinuidades y múltiples reformas de diversa índole ocasionadas tanto por factores endógenos como exógenos. Entre los factores endógenos cabe citar los derivados de su escasa consolidación, dinámica estatutaria, así como los intentos de mejora organizativa (reorganizaciones de escalas y categorías profesionales, intentos de regulación y profesionalización, etc.). Entre los factores exógenos se encontraban la regulación legal de la policía judicial, y los derivados de la volatilidad política del Sexenio Revolucionario (como su disolución, su absorción por el efímero Cuerpo de Orden Público y su posterior restablecimiento).

En 1872, como novedad significativa, se creó la policía judicial científica, asignándole el contenido competencial siguiente⁶³: la averiguación de los delitos públicos y la práctica de las diligencias para su comprobación y descubrimiento de los delincuentes; la recogida de efectos y adquisición de pruebas de los delitos, y su puesta a disposición judicial; la realización de averiguaciones prejudiciales; el auxilio a los jueces y fiscales; la averiguación de delitos y diligencias en los delitos perseguibles a instancia de parte.

⁶³ Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, art. 192.

Asimismo, el marco normativo⁶⁴ determinó un amplio elenco de autoridades y agentes como componentes de la policía judicial, entre los que se encontraban las autoridades administrativas a cargo de la seguridad pública y persecución del delito, todos los agentes de la autoridad, alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes de barrio, todos los integrantes de la GC y de otras fuerzas dedicadas a la persecución de malhechores, serenos, celadores, guardas del campo y de montes, jefes de establecimientos penales y cárceles, alguaciles y oficiales de tribunales y juzgados, etc.

En 1877 se reformó parcialmente el Cuerpo en la ciudad de Madrid (reforma que posteriormente se amplió al resto de ciudades) como consecuencia de la regulación de la policía judicial y de la consolidación del modelo urbano de seguridad, pero también de la debilidad del Cuerpo debida a su falta de consolidación como consecuencia de la volatilidad política:

“[...] ascendiendo sólo hasta 1844, encontramos nada menos que doce o trece decretos orgánicos y reglamentos que se han sucedido con breve vida y con escaso provecho, haciendo de todo punto imposible la insubsistencia de sistema y con la incesante variación de personas, la formación de un Cuerpo de funcionarios probos e idóneos y la constitución de los registros, elementos ambos tan indispensables, que sin ellos podrá tenerse la policía de las calles [...] pero no se tendrá jamás, como en realidad no tiene España, esa otra policía constitucionalmente preventiva, que sin estorbar a nadie en sus movimientos, sigue los de todos y discierne secretamente los actos [...] huyendo siempre de lo que vulgarmente se llama política, no siendo jamás arma de partido, sirviendo solo a los verdaderos intereses sociales, es la más firme garantía de la seguridad personal y el auxiliar más poderoso de la justicia” (RD de 6 de noviembre de 1877, Preámbulo).

La reforma escindió el Cuerpo en dos cuerpos policiales de tareas complementarias entre sí: el Cuerpo de Vigilancia y el Cuerpo de Seguridad.

Por un lado, el Cuerpo de Vigilancia (no uniformado y civil) debía desempeñar tareas de vigilancia policial preventiva, de conocimiento y control de “los elementos del mal que existan entre la población”⁶⁵ y las tareas de policía judicial científica y de auxilio a la acción judicial en el esclarecimiento de los delitos y la captura de los autores. La labor informativa comprendía también la llevanza de múltiples registros en interés de la seguridad⁶⁶ entre otros: el padrón general del vecindario; registro de movimientos de población; registro de extranjeros transeúntes; registro de reclamados por la autoridad; registro de sirvientes; registro de casas de huéspedes, de dormir, de bebidas, de comidas, de préstamos, de

⁶⁴ Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, art. 191.

⁶⁵ RD de 6 de noviembre de 1877, art. 2.

⁶⁶ RD de 6 de noviembre de 1877, art. 8.

café, billares, fondas y demás establecimientos análogos; registro reservado de personas sospechosas en materia criminal; registro de integrantes del cuerpo y su conducta.

Por otro lado, el Cuerpo de Seguridad (uniformado) estaba “organizado a imitación de los cuerpos militares⁶⁷”; es decir, era un cuerpo civil pero con organización y disciplina militar y actuación policial militarizada. Este Cuerpo era el encargado de amparar a las personas, a los domicilios y los bienes de los ciudadanos y de mantener el orden en reuniones al aire libre y en establecimientos públicos. Este Cuerpo se estableció en puestos fijos y en rondas zonales por parejas que se realizaron “*procurando enterarse de cuanto convenga al servicio y cumpliendo con el mayor celo sus obligaciones*” (Amoedo, 2000: 156). De este modo, el Cuerpo de Seguridad se diseñó como altamente visible, con los rasgos militarizantes derivados de la fuerza y la uniformidad y se colocó como auxiliar del Cuerpo de Vigilancia, especialmente para el uso de la violencia en las tareas cotidianas vinculadas al orden público y como *fuerza de choque* en caso necesario.

Además de esta especialización policial estatal, los aparatos de seguridad municipales y diversos mecanismos privados de refuerzo auxiliar a las tareas policiales se utilizaron como mecanismos complementarios y multiplicadores de la capacidad de respuesta ante la desviación social, aprovechando en ambos casos su mayor penetración en la sociedad. En este sentido, un importante refuerzo a la actividad policial fue la consideración legal de agentes de la autoridad a un amplio elenco de auxiliares, entre otros los siguientes: los alcaldes de barrio, los guardias y otros agentes municipales, como los serenos, los vigilantes de alcantarillado, los vigilantes nocturnos públicos y particulares, los porteros de casas y establecimientos tanto públicos como privados, etc.⁶⁸.

En esta dinámica, es preciso tener presente la influencia del fenómeno anarquista, en cuya represión las fuerzas militarizadas eran casi totalmente ineficaces, lo que obligó al establecimiento de nuevas estrategias policiales dirigidas principalmente en dos direcciones. Por una parte, hacia la creación de nuevas formas de control social que repercutieron en un incremento de la información disponible. Y, por otra, hacia la aplicación de las nuevas técnicas policiales vinculadas a la incipiente criminalística, que tenían amplias posibilidades pero que inmediatamente generaron una mayor demanda de formación científico-técnica policial (entre otras, la fotografía, la lofoscopia, la dactiloscopia, la radioscopia, etc.).

⁶⁷ RD de 6 de noviembre de 1877, art. 6.

⁶⁸ En 1908, la extensión del sistema policial por mecanismos auxiliares llegó al extremo, mediante la imposición de la obligación de nombrar un vigilante de escalera elegido por los propietarios en todas las casas de vecindad, que tenía, en determinados casos, la consideración de agente de la autoridad (Amoedo, 2000).

Por otro lado, la complejidad que suponía la existencia de tres fuerzas policiales estatales (el Cuerpo de Vigilancia, el Cuerpo de Seguridad y la GC) obligó a la creación de un órgano superior de coordinación en el Ministerio de la Gobernación, la Dirección General de Seguridad, en 1886. Este órgano, aunque fue suprimido con posterioridad, mostró la necesidad de incorporar órganos especializados que asumiesen las competencias de coordinación, lo que se convirtió en una exigencia estructural permanente del sistema institucional de seguridad español.

Entre los años 1905 y 1912 tuvieron lugar una serie de reformas que marcaron el nacimiento en España de la policía gubernativa moderna (Lazuén, 1998; Amoedo, 2000). Las principales medidas de reforma fueron las siguientes:

- Creación de las Jefaturas Superiores de Policía de Madrid y Barcelona para la coordinación, bajo las órdenes del Gobernador Civil, de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad.
- Constitución de la Comisaría General del Cuerpo de Vigilancia para ejercer la jefatura del Cuerpo bajo las órdenes del Jefe Superior de Policía de Madrid (Ministro de la Gobernación) y posteriormente del Director General de Seguridad
- Reactivación de la Dirección General de Seguridad para la coordinación de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad.
- Generación de la rama de Servicios Especiales que asumiría las funciones de información que desarrollaba el Cuerpo de Vigilancia.
- Regulación de la formación policial, técnica y científica de los agentes y creación de Academias.
- Regulación de los sistemas de identificación de los agentes del Cuerpo de Vigilancia.

Estas importantes reformas afectaban más a cuestiones de tipo organizativo, estatutario, profesional, formativo y técnico-profesional de los agentes de policía que a cuestiones relativas a la renovación del concepto de orden público y su tratamiento. A pesar de ello, contribuyeron a la institucionalización de la policía gubernativa y facilitaron la consolidación definitiva del modelo policial centralizado de ámbito nacional.

4.4.2.- La creciente militarización del sistema de seguridad

En general, la política administrativa de la Restauración abundaba en el refuerzo de la administración civil frente al poder militar, pero los altos cargos administrativos se desempeñaban con frecuencia por personal militar. En el caso de los altos cargos

relacionados con la seguridad se ocupaban permanentemente por personal militar (Ballbé, 1983).

Algunas de las medidas de la reforma de la policía gubernativa de 1877, como la creación del Cuerpo de Seguridad como cuerpo militarizado (tras su escisión del Cuerpo de Vigilancia) o la utilización como referente de la GC, intensificaron los rasgos militarizantes del sistema.

“[...] formar un Cuerpo de funcionarios idóneos [...] que consigan por su buen proceder hacer simpático al pueblo su delicado servicio, como lo ha conseguido la Guardia Civil [...] que ha logrado ser por todos estimada y bendecida, excepto por los delincuentes y por los que propenden a serlo. Y para todo ello es necesario que así como la Guardia Civil ha llegado a ser independiente de la política, salvándose tan útil institución aun en medio de los trastornos radicales extraordinarios [...]” (RD de 6 de noviembre de 1877, preámbulo).

Por otro lado, la no intervención del Ejército en funciones policiales en beneficio de la GC (que había sido una de las causas de su creación) quedó desvirtuada por la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre 1878, al otorgarle como parte de su misión institucional la lucha contra *“el enemigo interior”*⁶⁹. Este marco normativo, incluyó la Guardia Civil y el Cuerpo de Carabineros en la estructura militar como dos cuerpos integrantes del Ejército, modificando, por tanto, sus características de constitución⁷⁰. Esta situación fue especialmente significativa en el caso de la Guardia Civil, dadas las complejas circunstancias relacionadas con su carácter militar que caracterizaron sus inicios.

A pesar de que se percibía a la Guardia Civil como institución eficaz, se evidenció también su uso indiscriminado como mecanismo único de represión ante simples altercados ocasionados por paisanos. Esta circunstancia no sólo provocaba gravísimas consecuencias por el empleo de armamento militar sobre las masas, sino también que los ciudadanos fuesen severamente castigados por la jurisdicción militar en el caso de que cometiesen delitos de resistencia a fuerza armada y/o agresión a centinela. Lo anterior, sumado a la utilización abusiva de la jurisdicción militar derivada de la Ley de Jurisdicciones de 1906 (que ya suponía un uso continuado, indiscriminado y desproporcionado de las técnicas marciales), denotaba el desgaste del Estado liberal-moderado, cuya actuación en materia de seguridad era ya una continua sucesión de estados excepcionales, enjuiciamientos de paisanos en consejos de guerra e instrumentalización del Ejército en cuestiones internas (Lazuén, 1998).

⁶⁹ “La primera y más importante misión del Ejército es sostener la independencia de la patria, y defenderla de enemigos exteriores e interiores” (Ley de 29 de noviembre de 1878, Art. 2).

⁷⁰ Ley de 29 de noviembre de 1878, art. 22.

La Dictadura de Primo de Rivera mantuvo intactos tanto el enfoque del orden público como el sistema instrumental al servicio de la seguridad. La única medida institucional relevante fue el impulso dado a la coordinación del sistema de seguridad, en un intento de integrar a todos sus elementos, debido a la creciente demanda de actividad policial en un entorno complejo de intensa conflictividad social. Por ello, se creó la Dirección General de Orden Público en 1921, sustituyendo a la Dirección General de Seguridad en las funciones de coordinación de la Policía gubernativa, e integrando a la Guardia Civil en la coordinación general del sistema.

4.4.3.- Las instituciones de seguridad en la Segunda República (1931-1939)

En los primeros años de la Segunda República, el Gobierno provisional de plenos poderes no aprobó ningún cambio institucional que democratizase el sistema de seguridad (tal y como preveía el gobierno republicano). Por el contrario, hizo una profusa utilización de los mecanismos represivos e incluso extendió la jurisdicción militar. Prueba de ello fue la adopción de las siguientes medidas: la declaración del estado de guerra el 12 de mayo de 1931 en Madrid, que fue posteriormente extendido a otras provincias; la actuación de la Guardia Civil y declaración del Estado de Guerra el 28 de mayo de 1931 en San Sebastián; y los enfrentamientos y la declaración del Estado de Guerra en junio de 1931 en Andalucía (Lazuén, 1998).

La concepción del orden público se mantuvo en sus líneas generales, bajo la tensión entre las voluntades de reforma y las necesidades de mantenimiento del orden en un entorno sociopolítico convulso y fuertemente movilizad (Palacios, 2009). Esto se manifestó en el nuevo marco regulador aprobado el 21 de octubre de 1931 para defender la República⁷¹. Esta medida institucional reforzó la autoridad gubernativa, mediante la indeterminación de los actos que se consideraban de agresión, habilitó la posibilidad de adoptar medidas excepcionales y generó un riguroso régimen sancionador (Lazuén, 1998). El mismo continuismo se manifestó también en la ley para garantizar el orden público⁷² (1933), ya que se conservó la discrecionalidad de apreciación gubernativa en lo referente a la adopción de decisiones sobre los estados excepcionales de prevención, alarma y guerra.

En todo caso, más allá del continuismo en la concepción legal y sistémica del orden público, el sistema de seguridad fue un importante foco de profundas reformas durante este periodo. Entre los cambios realizados destacan los siguientes:

⁷¹ Ley de 21 de octubre de 1931, de Defensa de la República.

⁷² Ley de 28 de julio de 1933, de Orden Público

- En consecuencia con la nueva organización territorial del Estado, se posibilitó la descentralización del orden público en favor de las regiones autónomas. Esta descentralización sólo se realizó en Cataluña y con muy importantes limitaciones y dificultades (Risques, 2003). En todo caso, esta experiencia tiene relevancia como antecedente histórico descentralizador en materia de seguridad.
- Aplicación de un nuevo enfoque en el tratamiento de los conflictos callejeros, mediante la creación en 1932 de la Guardia de Asalto, como fuerza especializada integrada en el Cuerpo de Seguridad (que pasó a denominarse Cuerpo de Seguridad y Asalto). La Guardia de Asalto llegó a tener 6000 efectivos en 1936. Éste Cuerpo estaba militarizado, bajo el mando de un militar profesional, y se constituyó para reprimir las manifestaciones ilegales sin uso de armas de fuego, inaugurando así una nueva forma de afrontar la conflictividad mediante la utilización de un enfoque netamente policial y urbano.
- Eliminación de la doble dependencia organizativa de la GC. En concreto, la desvinculación del Ministerio de la Guerra y la transferencia al Ministerio de la Gobernación llevada a efecto el 16 de agosto de 1932⁷³. El cambio se realizó mediante la supresión de la Dirección General de la GC (del Ministerio de la Guerra) y la creación de la Inspección General de la GC en el Ministerio de la Gobernación. El Inspector General de la GC continuaría siendo un militar y ejercería el mando total del Cuerpo, pero estaría subordinado exclusivamente al Ministro de la Gobernación.
- Mejora de las técnicas criminalísticas mediante el impulso y mejora de los medios técnicos disponibles y en las técnicas de investigación y esclarecimiento de los delitos, así como mediante la creación unidades especializadas (Gabinetes de Investigación y Servicio Central de Identificación).
- Creación del Cuerpo de Vigilantes de Caminos⁷⁴ dependiente del Ministerio de Obras Públicas, para las tareas de seguridad en las carreteras y de policía administrativa de tráfico, circulación, transporte y vehículos así como el auxilio en las carreteras. El cuerpo se diseñó como motorizado, uniformado, militarizado y al mando de jefes militares profesionales.
- Implantación de mecanismos de coordinación para la unidad de actuación entre todas las fuerzas policiales. La facultad de coordinación era atribución de las autoridades gubernativas responsables de la seguridad (Ministro de la Gobernación, Director General de Seguridad, Delegado del poder central en las regiones autónomas, Gobernadores Civiles y Alcaldes). El mecanismo básico de coordinación

⁷³ Decreto de 16 de agosto de 1932.

⁷⁴ Decreto de 2 de marzo de 1935.

fue el sometimiento a la inspección y vigilancia por Guardia Civil de todos los cuerpos de estructura militar (Migueletes, Miñones, Mossos d'Escuadra, Vigilantes y Peones de Caminos, Guardias Jurados, etc.) y por la Dirección General de Seguridad de los de estructura civil (Policías Municipales, Serenos, Telégrafos, etc.).

Las reformas republicanas tuvieron un impacto escaso en el sistema de seguridad, debido a la confluencia de una serie de circunstancias entre las que se cuentan las siguientes (Risques, 2003): las lagunas en la articulación de las funciones cotidianas de los gobernadores civiles y los jefes superiores de policía; la rivalidad entre los Cuerpos de Vigilancia y de Seguridad y Asalto que, pese a la teórica subordinación del segundo al primero, actuaban de forma autónoma y descoordinada; las dificultades derivadas de la pluralidad de cuerpos policiales acumulados (Cuerpo de Vigilancia, Cuerpo de Seguridad y Asalto, Guardia Civil, Carabineros, Vigilantes de Caminos, Cuerpos territoriales residuales, policía urbana/municipal uniformada y no uniformada, funcionarios municipales, etc.); y, la poco apropiada actuación de la Guardia de Asalto (debida a su desacertada dirección) que ocasionó efectos contrarios a los pretendidos con su creación, ya que se les comenzó a considerar como un instrumento de represión y de castigo a las capas populares.

4.5.- Las instituciones de seguridad en el Franquismo (1939-1975)

Finalizada la Guerra Civil, el régimen franquista mantuvo en vigor el marco normativo republicano de orden público⁷⁵ hasta el año 1959, pero conservando en vigor el estado de guerra hasta el 7 de abril de 1948. Esta circunstancia, junto con la Ley de Seguridad del Estado de 19 de abril de 1941 (que ponía bajo la jurisdicción militar los delitos relacionados con los actos de subversión, sabotaje, atentado y lucha armada, entre otros) ocasionó el permanente recurso a la jurisdicción militar y al enjuiciamiento en consejos de guerra. La militarización se intensificó por la implicación directa del Ejército en la lucha contra la resistencia partisana y el mando militar de las operaciones realizadas en su contra.

En 1947⁷⁶, se levantó el estado de guerra y se derogó la excepcional Ley de Seguridad del Estado. No obstante, la jurisdicción militar conservó la competencia para enjuiciar los delitos contra la seguridad del Estado, perpetuándose, así, la situación de militarización jurisdiccional y de protagonismo militar en la seguridad.

⁷⁵ Ley de Orden Público de 1933.

⁷⁶ Decreto Ley de 18 de abril de 1947

4.5.1.- La Policía gubernativa

En este periodo, la Policía gubernativa se reorganizó mediante la aprobación de una serie de medidas reformistas de diversa índole que la alinearon con la pretensión del Franquismo de institucionalizar la represión. Este proceso específico formaba parte de la estrategia general de desmantelamiento de la administración pública anterior y de su sustitución por un modelo de concentración de poderes y de botín, con estructuras administrativas dependientes de las necesidades clientelares del Régimen⁷⁷ (Olías de Lima, 2006).

Por lo tanto, los cambios institucionales pretendían generar una policía gubernativa pretoriana al servicio del Régimen. En concreto, este nuevo modelo policial se caracterizaba por el rechazo a las características de la policía liberal-democrática, la supresión de la neutralidad política, la vigilancia total y permanente y la combinación de perfección técnica y lealtad al régimen⁷⁸.

Tras un intenso proceso de depuración que utilizó diversos mecanismos administrativos como jubilaciones, postergación, separación del servicio, disponibilidad forzosa, oferta de plazas a ex-militares, etc., la Policía fue articulada en torno a dos cuerpos de nueva creación. Por un lado, el Cuerpo General de Policía, heredero del Cuerpo de Investigación y Vigilancia, no uniformado y de carácter civil, para las tareas de policía judicial e investigación, policía administrativa, prevención e información político-social y mando general de la policía gubernativa⁷⁹.

Por otro lado, se creó el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico, integrado por el Cuerpo de Seguridad y Asalto y el Cuerpo de Vigilantes de Caminos, uniformado y de carácter militar, con mandos militares seleccionados, que se encargaría de realizar tareas de seguridad y orden público en entornos preferentemente urbanos, con misión de vigilancia total y permanente y de represión en su caso⁸⁰.

La estructura organizativa policial se articuló en servicios centrales y periféricos. Los servicios centrales se aglutinaron en torno a la Dirección General de Seguridad⁸¹, de la que

⁷⁷ Hasta finales de los años cincuenta la Administración franquista se caracterizó por: la estabilización de la administración y la institucionalización del partido único; la tímida restauración de la función, que no de la figura, del Presidente del Gobierno; la potenciación de la administración instrumental; el centralismo y uniformismo extremo; y, la autarquía de la administración y de sus funcionarios, en el que el control de la organización es la contrapartida de la exigida lealtad al Régimen (Olías de Lima, 2006).

⁷⁸ Ley de 8 de marzo de 1941, preámbulo.

⁷⁹ Decreto de 31 de diciembre de 1941, art. 3.

⁸⁰ Decreto de 31 de diciembre de 1941, art. 15.

⁸¹ Ley de 23 de septiembre de 1939, art. 2.

dependían las Comisarías Generales y la Inspección General de las Fuerzas de Policía Armada y de Tráfico. La Dirección General de Seguridad ejercería la coordinación de ambos cuerpos, aunque existía una neta subordinación de la Policía Armada al Cuerpo General de Policía. Las comisarías generales se diseñaron como unidades centrales especializadas funcionalmente y en realidad componían la estructura básica del Cuerpo General. Se crearon cuatro Comisarías Generales dedicadas a fronteras, información, identificación y orden público con el objetivo de abarcar las principales áreas funcionales existentes en la Policía de aquel periodo.

En lo relativo a la organización periférica se extendió el modelo de las Jefaturas Superiores de Policía a Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza⁸². Estas Jefaturas estaban subordinadas al Gobernador Civil de la provincia (excepto en Madrid en donde dependía directamente del Director General de Seguridad). Estas Jefaturas fueron dotadas de amplias competencias generales en materia de seguridad y orden público (incluso potestad sancionadora administrativa) y ejercían la jefatura de todas las dependencias policiales de la provincia. Las especialidades policiales (comisarias generales) se insertaban en la organización periférica a través de unidades especializadas dependientes de las Jefaturas Superiores (habitualmente cuatro unidades, una por área funcional, fronteras, información, identificación y orden público).

El Cuerpo de la Policía Armada y de Tráfico adoptó una organización periférica propia derivada de su carácter militar, aunque sus servicios centrales (Inspección General) dependían del Director General de Seguridad. El Cuerpo se organizó en dos subinspecciones territoriales (Madrid y Barcelona) sin mando operativo sobre las fuerzas y con tareas de coordinación entre las fuerzas de Policía Armada y las de Tráfico (nominalmente un mismo cuerpo pero con organizaciones separadas). La estructura operativa territorial se basaba sobre ocho circunscripciones, ubicadas en las sedes de las regiones militares en Madrid, Sevilla, Valencia, Barcelona, Zaragoza, La Coruña, más Bilbao y Oviedo (no cabeceras de región militar pero de mayor interés policial) y dos comandancias independientes en Baleares y Canarias. Dentro de estas circunscripciones se dividían en comandancias ubicadas en las ciudades y poblaciones que se considerara necesario; y éstas en compañías, secciones, etc. Todas las unidades podían ser de guarnición fija o unidades móviles. La organización separada entre las Fuerzas de Policía Armada y las Fuerzas de Tráfico tenían su nexo común en los Jefes de Comandancia, que lo eran de ambos tipos de fuerzas.

⁸² Orden de 7 de octubre de 1939, art. 3.

4.5.2.- La Guardia Civil

A partir de los años cuarenta del siglo pasado, se produjeron una serie de cambios normativos⁸³ que incidieron en el modelo institucional de la Guardia Civil. Esta reorganización fue la primera de cierto calado que se realizó en el Cuerpo desde su creación en 1844, por tanto, más allá de los objetivos de ajuste a lo pretendido por el régimen, satisfizo una ya importante necesidad de modernización interna derivada de un siglo de existencia. Las reformas tendieron al afianzamiento del carácter militar del Cuerpo y a la adopción de un rol central en el sistema institucional de seguridad. Esta centralidad provino de su carácter de policía de presencia y control territorial, la acumulación de múltiples funciones específicas y del crecimiento de sus competencias.

El fortalecimiento del carácter militar de la Guardia Civil se articuló a través de una serie de medidas entre las que las más significativas fueron: el retorno a la doble dependencia de los Ministerios del Ejército y de la Gobernación⁸⁴; la consolidación total del fuero y jurisdicción militar, tanto para el enjuiciamiento de sus integrantes como de los delitos cometidos en su contra; la creación de un estado mayor dentro de la Dirección General al estilo de los estados mayores militares; el desempeño del mando de los tercios de fronteras por oficiales del Ejército, al objeto una mayor coordinación con las unidades militares de defensa del territorio; la exigencia de experiencia militar como requisito de acceso al Cuerpo; y, la formación de los oficiales del Cuerpo en la Academia General Militar en común con los oficiales del Ejército.

Además, se llevaron a cabo una serie de cambios en la dimensión funcional de la GC que tuvieron un importante impacto en su modelo organizativo. Por un lado, se le otorgaron las competencias en materia fiscal del Cuerpo de Carabineros (que fue disuelto y absorbido por la Guardia Civil), lo que implicó la creación de una unidad específica (tercio) para la ejecución de tales competencias. Por otro lado, unos años después en 1959, asumió las competencias de vigilancia de caminos y carreteras (que se realizaban por el Cuerpo de Policía Armada y de Tráfico desde 1941). Para ello, se introdujo una nueva unidad especializada en su modelo organizativo, la Agrupación de Tráfico. La creación de unidades especializadas por materias se convirtió, a partir de entonces, en una tendencia institucional, ya que se comenzó a desplegar una doble estructura organizativa basada en servicios

⁸³ Ley de 15 de marzo de 1940 y el Reglamento de Servicio de 14 de mayo de 1943.

⁸⁴ La doble dependencia ministerial se sustanció en que la GC dependía del Ministerio del Ejército en las materias de organización, recursos humanos, régimen disciplinario, armamento y servicio militar; y del Ministerio de la Gobernación en las funciones y servicios policiales, retribuciones, infraestructuras de acuartelamiento, medios animales, vehículos, embarcaciones y material no específicamente militar.

centrales especializados funcionalmente y en organización periférica generalista que absorbió el componente de policía de presencia y control territorial⁸⁵.

Además de este incremento en las competencias específicas, se produjo un notable aumento de la importancia, centralidad y visibilidad de las funciones del Cuerpo como policía de seguridad, judicial y administrativa y en la realización de algunas tareas relacionadas genéricamente con la protección civil⁸⁶. En esta línea, se decretó la obligación genérica de todos los integrantes de la Guardia Civil de denunciar y perseguir cualquier infracción legal en cualquier materia, así como la determinación de un importantísimo elenco de objetos y materias sobre los que el Cuerpo debería ejercer atención, vigilancia y funciones de policía.

Entre estas nuevas tareas y objetos de la atención de la Guardia Civil, se contaban entre otros: la previsión y prevención de cualquier movimiento subversivo; la persecución de delincuentes en todo momento y lugar; el servicio fiscal (persecución del contrabando y fraude, fabricación y comercialización de determinados productos); la vigilancia y guarda de pueblos y campos; aglomeraciones rurales y factorías, centros industriales y mineros aislados de las poblaciones; costas, muelles y fronteras; telégrafos, teléfonos y energía eléctrica; vigilancia de aguas; vías férreas y escoltas de trenes; montes, bosques y arbolados; caza y pesca; juegos prohibidos; la protección de personas en peligro o desgracia; auxilio a accidentes o incidentes de carruajes y vehículos; recogida de heridos, enfermos o imposibilitados; extinción de incendios en campos, casas aisladas y poblaciones; etc.

4.5.3.- El sistema de seguridad a finales del Franquismo

A finales de los años cincuenta, la Administración comenzó un proceso de institucionalización (Olías de Lima, 2006) en el seno de la tímida renovación propugnada por la necesidad de relegitimación del Régimen⁸⁷. En materia de seguridad, se aprobó un nuevo

⁸⁵ Esta tendencia ya había sido iniciada previamente por la policía gubernativa y, con posterioridad, ha sido adoptada por la totalidad de las FCS en una clara muestra de isomorfismo institucional.

⁸⁶ Este tipo de funciones estaban ya muy consolidadas y relacionadas con la tradición esencialmente benéfica y protectora del Cuerpo desde sus inicios (Amoedo, 2000).

⁸⁷ Esta relegitimación, ante la imposibilidad de reformas políticas, se basó en reformas técnicas para ordenar la Administración con una mínima racionalidad al servicio del fomento económico y la prestación de algunos servicios públicos básicos para desarrollar el mercado nacional y la política de liberalización económica. El proceso se realizó mediante la actualización de la racionalidad burocrática weberiana con aspectos gerenciales. Los principales hitos de la reforma fueron: normas generales de funcionamiento administrativo (régimen jurídico, procedimiento administrativo, contratación, funcionarios civiles) que pese a su solvencia técnica y administrativa quedaron atenuadas por las limitaciones administrativas del Régimen (confusión entre política y administración, máximo centralismo y relación autoritaria con el administrado); separación formal de la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno; reformas de estructura tendentes a la coordinación sectorial y administrativa (Comisiones Delegadas del Gobierno, Secretarías Generales Técnicas, Gobernadores Civiles y estructura territorial de los Ministerios); intento de racionalización de la administración instrumental y su control financiero (Olías de Lima, 2006).

marco normativo en 1959⁸⁸ que incidió en la concepción del orden público (Carro, 1990; Torres, 2005), ya que supuso un fortalecimiento de los mecanismos represores y el afianzamiento del poder de apreciación de las autoridades gubernativas. Además, se produjo un punto de inflexión en la militarización al trasladar protagonismo de la represión desde la jurisdicción militar a la civil. A pesar de ello, como contrapeso, se creó una jurisdicción especial (el Tribunal y Juzgados de Orden Público) para el enjuiciamiento de los delitos determinados por las autoridades gubernativas. Esta jurisdicción especial se convirtió en el instrumento protagonista de la represión y la persecución política, sin perjuicio del mantenimiento de la jurisdicción militar para determinados delitos⁸⁹.

En el ámbito local, el marco normativo⁹⁰ atribuyó funciones de seguridad a los Ayuntamientos. En concreto, se determinó que cada municipio integraría todos los elementos de seguridad en el Cuerpo de Policía Municipal. El mando de este Cuerpo sería desempeñado por el Alcalde, aunque como cuerpo policial sería auxiliar de las Fuerzas de Orden Público. Estos Cuerpos de Policía Municipal tenían asignadas las competencias de vigilancia y ordenación del tráfico, ciertas competencias de policía judicial y de orden público, y de cooperación con la representación corporativa, entre otras. Además, para el ejercicio de sus funciones contaban con el apoyo de todos aquellos funcionarios subalternos con misiones secundarias de vigilancia de servicios y dependencias municipales, vigilantes nocturnos, serenos de comercio y particulares, porteros, etc. Junto a ello, se conservaron como elementos auxiliares del sistema de seguridad un importante abanico de colectivos sectoriales especializados pertenecientes a distintos ámbitos: ámbito público (el Cuerpo de Guardería Forestal del Estado, Cuerpo de Guardias Piscícolas de Pesca Fluvial, Cuerpo de Guardería de Pesca Continental del Estado y el Servicio de Guardapescas Marítimos); ámbito corporativo (guardias jurados de policía rural de las Hermandades Sindicales del Campo); y ámbito empresarial (los vigilantes jurados de entidades bancarias, que después se extendieron a otras empresas y corporaciones de diversos sectores). Todos estos actores y grupos, pese a su variada tipología y su carácter subordinado a las Fuerzas de Orden Público, contaban con la protección jurídica derivada de su consideración como agentes de la autoridad.

Este modelo institucional de seguridad demostró su anacronismo e inoperancia durante la década de los años setenta, especialmente en la vertiente de mantenimiento del orden público. La agitación política (fruto de las demandas opositoras) multiplicó los

⁸⁸ Ley 45/1959, de 30 de julio, de Orden Público.

⁸⁹ Algunos delitos relacionados con la subversión y el terrorismo, continuaron bajo la jurisdicción militar hasta 1977.

⁹⁰ Ley de 17 de julio de 1945, de Bases de Régimen Local

altercados de orden público por la proliferación de manifestaciones y protestas callejeras tildadas en muchos casos de no pacíficas. Este incremento de la conflictividad, sumado al carácter militar del Cuerpo de la Policía Armada (cualquier ofensa se juzgaba en la jurisdicción militar), hizo aumentar el número de procesos por insulto de obra a fuerza armada; en este contexto, la respuesta gubernativa fue el incremento de las medidas represivas⁹¹.

En definitiva, en el sistema de seguridad del franquismo se reconocen las tendencias convergentes hacia un carácter nacional, muy centralizado, fuertemente jerarquizado y con una gran influencia militar⁹² (Amoedo, 2000). En general, el sistema de seguridad se utilizó como instrumento al servicio del Régimen para asegurar la represión política y la supresión de la disidencia. Por ello, se generó un modelo institucional de seguridad basado sobre las siguientes características: en primer lugar, un concepto de orden público vago, impreciso y fuertemente politizado, con rasgos anacrónicos, con gran discrecionalidad de la autoridad gubernativa para la apreciación del mismo y sus transgresiones, así como la existencia de una jurisdicción especial para la represión de la desviación. En segundo lugar, mando del sistema policial centralizado en el Ministerio de la Gobernación a través de la red de agentes territoriales (gobernadores civiles) sin perjuicio de la doble dependencia ministerial de la Guardia Civil y del teórico mando de la policía judicial por parte de jueces y fiscales. En tercer lugar, una amplia dimensión funcional del sistema policial pero con funciones relativamente indefinidas, o definidas de forma muy general, como evidencian la imprecisión y vaguedad de la definición de las tareas de policía de seguridad y policía judicial, así como los amplios poderes generales de policía administrativa en grandes áreas sectoriales. Y, en cuarto lugar, un gran peso de la militarización, a través de diversos aspectos como, entre otros, la existencia de dos cuerpos policiales nacionales de estatuto militar, la Guardia Civil y la Policía Armada, e integrados en las Fuerzas Armadas como Fuerzas de Orden Público; la aplicación de la jurisdicción militar en diversos delitos; y la amplia presencia de militares de carrera en los puestos relevantes de la cadena de mando gubernativa.

Desde la creación del sistema institucional liberal de seguridad se reconoce en el mismo una gran continuidad. No obstante, a pesar de la citada permanencia general, el

⁹¹ Decreto-Ley de 22 de agosto de 1975 sobre prevención y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y subversión contra la paz social y la seguridad personal.

⁹² Además de la orientación general militarizante de las medidas adoptadas, también es claramente sintomática la gran presencia de personal militar en la administración de la seguridad. Durante todo el periodo franquista fueron militares profesionales el 57% de los altos cargos de la Dirección General de Seguridad, el 45% de los cargos del Ministerio de la Gobernación y el 37% de los gobernadores civiles; asimismo lo fueron la totalidad de los Ministros de la Gobernación durante el período 1940-1973. Además de lo anterior, en la Ley Orgánica del Estado de 1967 tanto la Guardia Civil como el Cuerpo de la Policía Armada se definían como integrantes de las Fuerzas Armadas de la Nación, bajo la forma de Fuerzas de Orden Público (Amoedo, 2000).

sistema no permaneció estático, puesto que la evolución sociopolítica española también había ocasionado cambios en el mismo. Por ello, las instituciones de seguridad heredadas al final del régimen franquista eran una versión evolucionada y modernizada del sistema que había acumulado sobre el diseño inicial importantes cambios, especialmente en los siguientes aspectos: en primer lugar, la dinámica estatutaria y profesional de la burocracia policial, no ajena a la dinámica general de la Administración, tendentes a la institucionalización policial y al giro hacia la administración civil aunque con el mantenimiento de notables rasgos militares o cuando menos militarizantes. En segundo lugar, la progresiva incorporación al corpus doctrinal de la policía de los aportes de diversas áreas de conocimiento (derecho, psicología, sociología, etc.) serviciales a la obtención de información policial y al tratamiento de riesgos de seguridad, así como de otras disciplinas y tecnologías aplicadas a la criminalística (medicina, biología, ciencias físicas, ciencias químicas, fotografía, etc.) de relevancia capital en la investigación de los delitos. En tercer lugar, la aplicación de técnicas administrativas modernas, tanto en aspectos de estructuras organizativas y distribución del servicio policial, como en los de utilización de tecnologías facilitadoras de la acción policial, como consecuencia de la racionalización y evolución administrativa, de la evolución tecnológica y los cambios en las demandas socio-políticas de seguridad.

Por último, la Tabla 4.1 resume los rasgos institucionales del sistema liberal de seguridad en cada uno de los períodos históricos en los que se ha dividido el presente capítulo.

Tabla 4.1. Evolución histórica de rasgos institucionales del sistema liberal de seguridad

Período histórico	Rasgos institucionales
Origen del modelo institucional liberal de seguridad (1840-1844)	<ul style="list-style-type: none"> -Centralización del mando en el Ministerio de la Gobernación a través de la red de agentes territoriales. -Creación/adaptación de los cuerpos policiales al sistema policial liberal (Refundación del Cuerpo de Carabineros y creación del Cuerpo de Seguridad y Protección y de la Guardia Civil). -Inicio de la tendencia a la absorción estatal de la función de los elementos municipales de seguridad mediante su consideración como auxiliares.
De la Restauración a la Guerra Civil (1875-1939)	<ul style="list-style-type: none"> -Especialización policial de la Policía gubernativa en el entorno urbano a través de dos cuerpos: Cuerpo de Seguridad, militarizado, visible, con tareas de uso de la fuerza y de choque, como auxiliar del Cuerpo de Vigilancia, no uniformado, encargado de la información, investigación y policía judicial. -Especialización policial de la Guardia Civil en el entorno rural y como recurso de uso de la fuerza. -Extensión del sistema de auxiliares de la Policía gubernativa públicos y privados con carácter de agente de la autoridad. -Creciente necesidad de coordinación. -Importantes intentos de reformas del sistema en el período de la 2ª República frustradas por la brevedad de su vigencia y las dificultades del entorno.
El período franquista (1939-1975)	<ul style="list-style-type: none"> -Tendencias convergentes hacia carácter nacional, muy centralizado, fuertemente jerarquizado y con una gran influencia militar. -Uso del sistema al servicio del régimen para la represión política y la supresión de la disidencia mediante el diseño de cuerpos policiales pretorianos y el uso de todos los mecanismos jurídico-legales, institucionales públicos y privados disponibles. -Sistema anacrónico e inoperante especialmente en el orden público de los años 70, incapaz de gestionar la agitación política fruto de las demandas opositoras.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 5

Las instituciones de seguridad españolas en el Estado social y democrático de derecho (1976-2015)

El fallecimiento de Franco, el 20 de noviembre de 1975, tras casi cuarenta años de régimen autoritario, fue el inicio de la transición de la dictadura a la democracia en España y, en consecuencia, de la instauración y consolidación de un nuevo modelo de Estado, el Estado social y democrático de derecho, tras la aprobación de la Constitución Española de 1978.

En este periodo, el proceso de reforma democrática implicó una transformación del sistema institucional español con el objetivo de adaptarlo al nuevo contexto sociopolítico. En consecuencia, estos cambios institucionales incidieron también en el sistema de seguridad, aunque su transformación fue un proceso especialmente delicado, dada la centralidad de la seguridad en el Estado de derecho y la utilización represora que el régimen había realizado del sistema de seguridad. A grandes rasgos la transformación se realizó sobre el sustrato existente, sin cambios excesivamente traumáticos, lo que permitió realizar una relegitimación completa del sistema de seguridad mediante su reconceptualización y modernización, en definitiva, su democratización, a la que se agregó un proceso de descentralización. No obstante, las grandes inercias institucionales acumuladas y el mantenimiento de importantes rasgos del sistema anterior condicionaron el proceso hasta la consolidación del sistema actual.

El presente capítulo tiene como cometido analizar el proceso de transformación de las instituciones de seguridad desde el año 1976 hasta el año 2015. Para ello, se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se describe el concepto de seguridad en el Estado social. El segundo epígrafe se focaliza en la reforma preconstitucional del sistema de

seguridad. La tercera parte se dedica a indagar en el modelo de instituciones de seguridad que se recoge en el marco constitucional de 1978. En cuarto lugar, se describe el sistema institucional de seguridad actual en España a través de un recorrido por los tres niveles gubernamentales que lo componen, atendiendo a las características de sus órganos de mando y administrativos, de los cuerpos policiales y de los órganos e instrumentos de coordinación y de relación intergubernamental.

5.1.- El concepto de seguridad en el Estado social

Tras la crisis del Estado liberal⁹³, el Estado social construyó sus instituciones manteniendo las principales características de las estructuras liberales. La principal novedad fue que el Estado se convirtió en un importante agente económico productor, prestador y consumidor de bienes y servicios, asumiendo también funciones redistributivas. Las relaciones sociales se estatalizaron en base a tres objetivos fundamentales de actuación (Domínguez et al, 2001): afrontar las situaciones de marginación generadas por el sistema, mediante políticas de protección de los derechos de los desfavorecidos; corregir los desequilibrios y disfunciones del orden social, mediante la construcción de diversas formas de control e integración social; y desarrollar mecanismos de ajuste y compensación de los riesgos sociales.

Además, se produjo un aumento de la dificultad en los procesos de adopción de decisiones políticas, por la mayor complejidad sociopolítica, las nuevas relaciones con los actores sociales y la necesidad de consenso para la materialización de las políticas (Domínguez et al, 2001). Por ello, la lógica de funcionamiento estatal se modificó en varios sentidos. En primer lugar, el Estado debía ser integrador, y no sólo controlador, para lo que era necesario atender a las demandas de la ciudadanía y proporcionar una imagen de ajuste entre el individuo y el Estado. Esto derivó en la necesidad de orientar las políticas hacia la resolución de las demandas, definidas en términos de problemas sociales. En segundo lugar, la aparición de la universalidad de fines del Estado por el inédito crecimiento de los mismos. Ello ocasionó un fuerte crecimiento del sector público para la atención de nuevas

⁹³ El Estado liberal fracasó por sus incapacidades en tres ámbitos diferentes (Cotarelo, 1990): en el ámbito político, por la imposibilidad de vehicular las exigencias políticas derivadas de la aparición de los partidos de masas; en el ámbito económico, porque su abstencionismo era inadecuado ante la evolución económica tras la I Guerra Mundial y la crisis de 1929 para cuya recuperación se apuntaron políticas totalmente contrarias a la idiosincrasia del Estado; en el ámbito internacional, porque fue incapaz de garantizar relaciones pacíficas entre los estados-nación. En materia de seguridad, el fracaso provino de la incapacidad de garantizar el orden público. Las tensiones y violencias derivadas de la actuación de partidos de masas, movimientos obreristas, los fenómenos del anarquismo y pistolero, etc. demostraron la inadecuación de los mecanismos de actuación de seguridad del Estado liberal en el nuevo entorno emergente. La rígida respuesta represora de las instituciones liberales terminó por ocasionar, y en todo caso no evitar, una situación de continua convulsión, inestabilidad e incertidumbre.

materias atención del Estado (planificación económica, desarrollo agrario, sanidad, enseñanza, seguridad social, etc.). Este crecimiento se produjo no sólo en la administración general, sino mediante la creación de una gran administración institucional (y con frecuencia importantes sectores privados creados para el cumplimiento de fines colectivos desde la esfera privada). La diversidad de fines también ocasionó la especificidad y fragmentación, por lo que no cabe hablar en términos de organización pública, sino de múltiples organizaciones públicas. El conjunto resultante es una administración de gran extensión, complejidad, especificidad y fragmentación (Baena, 2000). En tercer lugar, derivado de las características de los nuevos fines estatales, se generó la necesidad de coordinación institucional y de las políticas que el Estado social entendía como un todo y, por tanto, debían realizarse con unos mínimos de eficacia y eficiencia. Sin embargo, la ausencia de un discurso integrador único provocó que cada subsistema (económico, sanitario, asistencial, enseñanza, etc.) orientara sus mecanismos hacia su propia interpretación de los objetivos del Estado social en función de sus lógicas de actuación específicas.

Teniendo en cuenta lo señalado, las instituciones de seguridad liberales no resultaban adecuadas para este nuevo contexto. Sin embargo, la reforma del sistema institucional de seguridad planteaba una serie de dificultades, principalmente porque la influencia socialdemócrata en la definición y orientación del Estado social generaba rechazo de los líderes políticos hacia el aparato de seguridad. En concreto, el entorno socialdemócrata (base social, aparatos de partido y sindicatos afines) consideraba que las instituciones de seguridad, instrumentalizadas por el conservador poder burgués, eran el enemigo natural histórico (Domínguez et al, 2001).

A pesar de esta barrera ideológica, la necesidad de mantener el orden llevó consigo una reformulación de la concepción de la seguridad que se caracterizó por los siguientes elementos definitorios (Domínguez et al, 2001): en primer lugar, las políticas de seguridad se alinearon con el discurso del Estado social, generándose un concepto de seguridad ciudadana que se fundamentó en la idea de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos, otorgándoles así una función garantista del sistema social, en general, y de los ciudadanos, en particular. De este modo, la seguridad se consolidó como función primaria del Estado y continuó siendo parte del núcleo central de la soberanía estatal. En segundo lugar, las instituciones de seguridad se abrieron a la sociedad con el objeto de aprender a interpretar las complejas (y a veces confusas) demandas ciudadanas y orientar sus actuaciones a la resolución de los problemas sociales. De este modo, la seguridad comenzó a responder no sólo a la idea de control sino también de integración. Esto implicaba unas nuevas tareas que superaban en mucho a las tradicionales funciones de mantenimiento del

orden y reducción de la delincuencia, y para las que aparecieron nuevas necesidades⁹⁴. Por último, la aparición de un nuevo ámbito compartido de la seguridad. Una buena parte de los nuevos problemas que comenzaron a enfrentar las instituciones de seguridad eran problemas estructurales. Esto implicaba la obligada colaboración con instituciones de otros sectores de políticas públicas, lo que llevó a la necesidad de coordinación de las políticas de seguridad. Esta necesidad chocó con la ausencia de mecanismos de coordinación estable derivada de las distintas lógicas de funcionamiento de cada sector responsable de políticas públicas.

A partir del estancamiento económico derivado de la crisis del petróleo de 1973 se inició una tendencia hacia el cuestionamiento del Estado social y al socavamiento de la confianza en la idea de las políticas sociales como complemento de la economía. Las presiones sobre el Estado social tuvieron como causa las transformaciones económicas, la evolución demográfica y los cambios ideológicos. La crisis ocasionó la aparición del límite de las funciones redistributivas e integradoras del Estado y el inicio del cuestionamiento de la capacidad estatal para configurar las relaciones sociales, lo que transformó la crisis de crecimiento en crisis de legitimidad. La respuesta masivamente aplicada fueron las recetas neoliberales que proponían el desmantelamiento de las partes del Estado económicamente disfuncionales, reducción del intervencionismo, desregulación, liberalización, externalización, privatización, etc. (Cotarelo, 1990; Domínguez et al, 2001).

Teniendo en cuenta lo señalado, el concepto de seguridad en el periodo de crisis del Estado social se vio sometido a una nueva transformación derivada de la aparición de la noción posmoderna de riesgo social y del tipo de gestión de riesgos que comenzó a realizarse (Domínguez et al, 2001). En lo relativo a la nueva noción de riesgo social, el cambio consistió en que el riesgo comenzó a considerarse como una consecuencia del sistema (derivado de las incapacidades del propio sistema para mantener su equilibrio), frente a la concepción tradicional del riesgo como algo ajeno y externo. Desde un punto de vista institucional, esta nueva interpretación relacionaba el riesgo social y la adopción de decisiones (lo que implicaba que ciertos riesgos eran consecuencia directa o indirecta de decisiones institucionales racionales y conscientes⁹⁵). Además, las situaciones de riesgo

⁹⁴ Inmediatamente se generó una importante necesidad de incorporar a las instituciones de seguridad herramientas teóricas y empíricas provenientes de diversas áreas de conocimiento (derecho, psicología, ciencia política, sociología, criminología, etc.), en definitiva, personal formado en ciencias jurídicas, sociales y del comportamiento, capacitado para la adaptación de la nueva información a la dinámica de la seguridad y su incorporación junto a la tradicional información policial (Domínguez et al, 2001).

⁹⁵ Por ejemplo, las consecuencias socioeconómicas de la deslocalización industrial en alguna región, el empobrecimiento de una región por el desmantelamiento de un sector de producción predominante en la misma o las consecuencias de un desastre nuclear ocurrido en una instalación nuclear.

social difuso⁹⁶ se comenzaron a abordar como cuestiones que afectaban a la comunidad en general, con respuestas institucionales globales, normalmente compensaciones económicas con cargo a lo público, pero eludiendo por completo la exigencia de responsabilidades. Las situaciones de riesgo social concreto⁹⁷ se trataron a través de respuestas penales para los delincuentes y asistenciales para las víctimas. En este distinto tratamiento de los riesgos sociales difusos y concretos, es mucho más visible la respuesta a los riesgos sociales concretos (hay claros culpables y víctimas), lo que refuerza en el imaginario social su gravedad, incidencia e inmediatez definiéndolos frecuentemente como problemas sociales. Por ello, algunas definiciones de los problemas sociales que con frecuencia se realizan hacen que los conflictos estructurales pierdan relevancia en el debate, y sean las visiones parciales o desenfocadas de la realidad en las que se basan las demandas ciudadanas y, consiguientemente, las respuestas institucionales.

Por otro lado, se comenzó a realizar un tipo de gestión de riesgos de carácter actuarial. Las posibilidades de objetivación del riesgo permiten orientar el derecho penal y la criminología a identificar categorías y segmentos poblacionales de riesgo⁹⁸. A partir de ese conocimiento, las instituciones gestionan esos riesgos, realizando acciones visibles para evitarlos (control de los grupos de riesgos, atención de víctimas y compensación de daños) pero sin trabajar sobre las causas de los mismos. Así, la rehabilitación del delincuente o el control del delito dejan de ser prioridad frente a la necesidad de identificar y manejar a los grupos de difícil control (los marginados del sistema). Este tipo de gestión de riesgos asume que determinados problemas son de imposible resolución y lo posible y adecuado es contenerlos en unos límites tolerables (límites también variables en función de las circunstancias del entorno). Por tanto, este tipo de gestión de riesgo es funcional con el sistema pero plantea un problema de legitimación, derivado de su escasa atención a los problemas estructurales y los sesgos tecnocráticos (tanto en la investigación social como en la generación de respuestas) que tienden a aislar las instituciones de las demandas sociales y dificultan la evaluación externa.

Ahora bien, en esta gestión de riesgos las instituciones de seguridad aparecen como fuente de información fundamental para el desarrollo de la actividad institucional pública y privada. Por su posición en la sociedad, las instituciones de seguridad acumulan un gran volumen de información, del que una gran parte no tiene como objetivo la persecución de

⁹⁶ Los riesgos sociales difusos son los que tienen causalidad ambigua, víctimas indeterminadas o lejanas, responsabilidades diluidas y conectadas más o menos directamente a decisiones político-económicas.

⁹⁷ Los riesgos sociales concretos se caracterizan por sus causas establecidas, víctimas concretas, responsabilidades determinadas y normalmente derivadas de las acciones de sujetos o colectivos portadores de riesgos.

⁹⁸ La investigación social posibilita calcular el riesgo delictivo, el establecimiento de perfiles portadores de riesgo, la determinación potencial del daño y orientar el establecimiento de medidas preventivas.

actividades criminales. Esta información se disemina entre instituciones pertenecientes a otros subsistemas (sanidad, seguros, asistencia social, finanzas, educación, etc.) para satisfacer sus propias necesidades de gestión de riesgos que les afecten. Por lo tanto, las instituciones de seguridad se han convertido en productores de conocimiento sobre riesgos, a través fundamentalmente de dos productos básicos para las otras instituciones: en primer lugar, la creación de perfiles de riesgo típicos (útiles para las instituciones como estructuración de información, dada la tendencia organizacional de pensar en las personas de forma abstracta mediante clasificaciones y estereotipos); y , en segundo lugar, la información relevante que permita determinar los movimientos y evolución de la población cuyo conocimiento es imprescindible para el establecimiento de las redes institucionales de políticas públicas.

En conclusión, el componente de seguridad del Estado social en crisis se caracteriza por (Domínguez et al, 2001): primero, dado que el Estado no ha cambiado se mantienen los fines legitimadores de la seguridad en el Estado social (derechos fundamentales y seguridad ciudadana). Segundo, el nuevo concepto de riesgo social permite la definir los riesgos en términos de problemas sociales y presentarlos así ante la sociedad. Tercero, la gestión de la seguridad está orientada por una objetivación determinada de las demandas de seguridad, pero no actúa sobre las causas de los problemas. Cuarto, las instituciones de seguridad siguen sometidas a la exigencia del cumplimiento de sus funciones (orden más garantía de derechos) realizando además un nuevo papel de productores de conocimiento sobre riesgos.

5.2.- Las instituciones de seguridad al inicio de la transición política española (1976-1978)

En los inicios de la transición política española, el sistema de seguridad que permaneció vigente fue el del régimen franquista. La Tabla 5.1 expone cuáles son los elementos que caracterizaron este sistema, diferenciado entre los que se conservaron del modelo institucional anterior (modelo de seguridad liberal) y los que se introdujeron de manera novedosa durante el régimen franquista.

En este periodo, y hasta que se reformó el marco normativo, se utilizaron mecanismos de dirección política gubernamental; es decir, a los cuerpos policiales se les ordenó el abandono de los cometidos y las prácticas no democráticas hasta la llegada de los cambios legales (que sucesivamente fueron realizándose). En concreto, se suprimieron las

unidades policiales vinculadas a la represión política⁹⁹ y se recondujo la actividad policial en estos aspectos, mediante la celebración de reuniones de jefes policiales en las que se impartían las directrices a seguir. Pese a ello, en estos momentos iniciales, la cotidianeidad de la actuación policial se caracterizaba por el desconcierto respecto a las nuevas formas, muy diferentes y novedosas con respecto a las instituciones formales e informales ampliamente asentadas (Gil Márquez, 1991).

Tabla 5.1. El sistema institucional de seguridad de principios de la Transición política en España

Tipo de elementos	Características
Elementos tradicionales (dependencia del modelo liberal)	<ul style="list-style-type: none"> -Concepto de orden público anacrónico, vago, impreciso y fuertemente politizado, con gran discrecionalidad gubernativa para su apreciación y la existencia de una jurisdicción especial. -Mando del sistema policial centralizado en el Ministerio de la Gobernación a través de la red de agentes territoriales. -Amplia dimensión funcional del sistema policial pero con funciones relativamente indefinidas, o definidas de forma muy general. -Gran peso de la militarización, con cuerpos policiales militares, jurisdicción militar en diversos delitos y presencia de personal militar en puestos de mando gubernativos.
Elementos novedosos del régimen franquista	<ul style="list-style-type: none"> -Burocracia policial institucionalizada y con rasgos militares y militarizantes. -Importante incorporación al corpus doctrinal de la policía de aportes de diversas áreas de conocimiento aplicado en beneficio de la gestión de seguridad. -Gran aplicación de técnicas administrativas modernas en estructura organizativa y distribución del servicio policial, y de uso de tecnologías facilitadoras de la acción policial. -Existencia de elementos auxiliares públicos y privados con protección jurídica como agentes de la autoridad.

Fuente: Elaboración propia.

Tras la celebración de las elecciones democráticas en junio de 1977, el Gobierno convocó a los partidos con representación parlamentaria para posibilitar una actuación económica de choque ante la grave situación económica. Además, se pretendía obtener un marco de estabilidad política para acometer la reforma democrática y facilitar el proceso constituyente sobre la base de un consenso de mínimos en materias fundamentales. El resultado fue la firma el 27 de octubre de 1977 de los Pactos de la Moncloa (Fundación Transición Española, sin fecha). En concreto, se diferencian dos acuerdos: el “Acuerdo sobre el Programa de Saneamiento y Reforma de la Economía” que se vinculaba a temas económicos; y el “Acuerdo de Actuación Jurídico-Política” que era una especie de hoja de ruta sobre algunas materias centrales del Estado de derecho. Este segundo acuerdo abarcaba diferentes asuntos de interés estatal, entre otros, los siguientes: la libertad de expresión (prensa y secretos oficiales); los medios de comunicación social; el derecho de reunión; el derecho de asociación política; el código penal (aspectos relacionados con las libertades públicas, con la mujer y con el ordenamiento jurídico del Régimen franquista); la ley de enjuiciamiento criminal; el código de justicia militar; y el orden público y la reorganización de los cuerpos y las fuerzas de orden público.

⁹⁹ RD 2614/1976, de 30 de octubre, de modificación de la estructura orgánica del Ministerio de la Gobernación.

Por lo tanto, el Acuerdo de Actuación Jurídico-Política del año 1977 estableció algunas directrices para encauzar la reforma del sistema de seguridad en España. En concreto, aquellas que tuvieron una mayor relevancia institucional fueron las siguientes: la aplicación de la jurisdicción militar sólo a los delitos militares; el control de la policía en la jurisdicción ordinaria; la creación de una nueva regulación del orden público en términos democráticos; la estructuración de las fuerzas de seguridad en dos grandes sectores, un cuerpo civil, Cuerpo General de Policía para la investigación criminal, y dos cuerpos militares, Cuerpo de la Policía Armada y la Guardia Civil, como cuerpos operativos para orden público, seguridad ciudadana y guarda física de espacios urbanos y rurales; la concesión del mando del sistema de seguridad al Ministro de Interior (con la doble dependencia de la Guardia Civil); la distribución funcional y territorial de las competencias de los cuerpos policiales (policía gubernativa en las zonas más conflictivas y de mayor población y Guardia Civil en las restantes zonas y competencia en sus materias propias); la progresiva intercomunicación entre cuerpos policiales; la creación de unidades de policía judicial; la profesionalización de los mandos de la Policía Armada; la tendencia a la policía de barrio; y la atribución de funciones a las policías locales.

Este acuerdo no hacía ninguna referencia a generar una ruptura o depuración de los mandos policiales (Gil Márquez, 1991), sino que la opción elegida fue la adaptación a las nuevas circunstancias, pero manteniendo las características generales del sistema existente.

En el año 1978, se aprobó un nuevo marco regulador en materia policial (Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía) que recogió casi la totalidad de las reformas pactadas en relación a las Fuerzas de Orden Público. Sin embargo, también se introdujeron algunas novedades significativas. Por un lado, se institucionalizaron, por primera vez, diferentes aspectos de la seguridad en la historia de España. Algunos de estos aspectos fueron los siguientes: la misión de los cuerpos de seguridad y sus funciones (distinguiendo entre funciones de orden público y seguridad, de prevención y represión de la delincuencia y de colaboración social¹⁰⁰); la incompatibilidad de la función policial con cualquier otra actividad profesional y la consecuente dedicación exclusiva del personal; la profesionalización definitiva de los mandos del Cuerpo de Policía Nacional; y la posibilidad de creación de policías autonómicas¹⁰¹, medida de gran calado, teniendo en cuenta la preconstitucionalidad de la norma. Además, se suprimió la jurisdicción militar para los

¹⁰⁰ Las funciones de colaboración social se concretaban en el auxilio en calamidades públicas y desgracias particulares, colaborar con instituciones de asistencia pública y arreglo pacífico de disputas entre sujetos privados.

¹⁰¹ Ley 55/1978, arts. 2, 4, 5, 14 y D.A. 1ª.

delitos cometidos en contra de los integrantes de los cuerpos de seguridad y para delitos que estos pudieran cometer en el ejercicio de sus funciones.

Por otro lado, respecto al diseño organizativo, por primera vez en la historia del sistema de seguridad en España, las fuerzas de seguridad se contemplaron como un todo, ya que se constituyeron por la Policía gubernativa, integrada por el Cuerpo Superior de Policía y por el Cuerpo de Policía Nacional y por la Guardia Civil. Además, se consolidaron las funciones tradicionales de cada cuerpo, pero se consolidó también el reparto territorial para el ejercicio de las funciones genéricas de seguridad ya vigente¹⁰². En este sentido, la Policía mantuvo las tareas de seguridad en las capitales provinciales y en los términos municipales mayores de 20000 habitantes, y la Guardia Civil se encargaría del resto del territorio¹⁰³. El mando superior del sistema se focalizó en el Ministerio del Interior y el mando directo en la Dirección de Seguridad del Estado, a quien se subordinaron jerárquicamente la Policía y la Guardia Civil¹⁰⁴. En las provincias, el Gobernador Civil era el órgano responsable de ejercer el mando directo.

En este periodo, algunas medidas tuvieron una gran visibilidad y simbolismo, especialmente las relacionadas con la identidad corporativa del nuevo Cuerpo de Policía Nacional. En concreto, se pretendía visibilizar la ruptura con la situación anterior, huir de la imagen de la policía represora franquista asentada en el imaginario colectivo. Por ello, se cambiaron los uniformes (prendas más adaptadas al trabajo policial), vehículos policiales (vehículos muy visibles y adaptados para patrulla), etc. Sin embargo, la medida que tuvo un mayor impacto fue la referente a los uniformes de la policía, ya que se cambió el antiguo color gris de la Policía Armada por el nuevo color marrón del Cuerpo de Policía Nacional. De este modo, estos cambios simbólicos contribuyeron a relegitimar el sistema institucional policial en España

¹⁰² RD 1316/1977, de 2 de junio, sobre demarcación territorial y funcional de las FOP.

¹⁰³ El propio marco normativo permitía algunas excepciones al reparto territorial que generaron situaciones anómalas. Adicionalmente, pese a la clara determinación inicial del umbral de población se permitió un gran laxismo en la determinación de la competencia de uno u otro cuerpo, dándose situaciones muy diversas y paradójicas que se han acentuado más recientemente dada la evolución demográfica del país.

¹⁰⁴ Manteniendo la tradicional doble dependencia de la Guardia Civil respecto al Ministerio de Defensa para las materias militares.

En definitiva, la primera gran reforma policial (preconstitucional) condicionó el posterior modelo institucional de seguridad, aunque perpetuó también algunas medidas propias del sistema anterior, dándose así un proceso de institucionalización claramente continuista, aunque con algunos cambios. En concreto, el nuevo marco normativo adoptó el esquema legitimador liberal de las fuerzas de seguridad (defensa del ordenamiento constitucional, protección del ejercicio de derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana). Esta adopción se realizó a través de una compleja mezcla de reformas (actualización democrática, misión de la seguridad no anacrónica y homologable en términos democráticos, supresión de la jurisdicción militar, tendencia a la policía de barrio, policía judicial, etc.), continuismo (mando centralizado en el Ministerio, policía gubernativa en las ciudades y Guardia Civil en el territorio, etc.), y aún incremento de los esquemas tradicionales del sistema de seguridad (mantenimiento de la Guardia Civil con estatuto militar, perpetuación de tres cuerpos policiales de base nacional, funciones exclusivas de cada cuerpo, etc.) (Amoedo, 2000).

5.3.- Las instituciones de seguridad (1978-2015)

En el presente epígrafe se analizan la evolución de las instituciones de seguridad desde la entrada en vigor de la CE hasta la actualidad. En primer lugar, se realiza una descripción mínima de los elementos de las instituciones de seguridad que se determinan en el texto constitucional. Posteriormente, se analiza el proceso de institucionalización del sistema de seguridad a partir de la entrada en vigor de la CE, a través de los procesos de reconceptualización de la seguridad (desmilitarización, misión constitucional y generación de la función pública policial) y de descentralización del sistema de seguridad.

5.3.1. Las instituciones de seguridad en la Constitución Española de 1978

La Constitución Española de 1978 (en adelante CE) implicó una nueva configuración jurídico-política de la materia de seguridad que posteriormente sería objeto de un importante desarrollo normativo. Amoedo Souto (2000) señala que la institucionalización constitucional del sistema de seguridad estuvo influenciada por tres importantes aspectos: la novedosa incorporación al texto constitucional de algunos elementos del sistema de seguridad, la constitucionalización de diferentes lógicas de funcionamiento (la de la defensa de los derechos y la de garantía de la seguridad ciudadana) y, finalmente, la amplia remisión al legislador para el desarrollo legal de las previsiones constitucionales, que permitió una gran flexibilidad en el perfeccionamiento del sistema institucional.

Un aspecto clave en el proceso de institucionalización del sistema de seguridad es que, y como novedad en la historia del constitucionalismo español, la CE reguló determinados elementos del sistema institucional de seguridad¹⁰⁵. En concreto, el texto constitucional determinaba directamente la desmilitarización, la adopción de la lógica administrativa pública, la asignación a los cuerpos de seguridad de una misión relegitimadora (la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana) y, finalmente, la territorialización de los cuerpos policiales (vinculados al ámbito territorial estatal, autonómico y municipal).

En segundo lugar, la recepción del Estado social implicaba una importante ampliación de la actuación pública, en la medida que el nuevo Estado es un importante agente económico y prestador de servicios. Esta mayor agenda estatal requería la actuación eficaz de las administraciones públicas, en la medida que son las encargadas de llevar a cabo las políticas públicas. Una buena parte de esta actuación recayó sobre las instituciones de seguridad (especialmente en la vertiente de las actividades de policía administrativa) y suponían importantes parcelas de actuación sobre esferas tradicionalmente privadas. Por ello, aparece la contradicción de la invasión de esferas privadas bajo la legitimidad proporcionada por la garantía de los nuevos derechos constitucionalizados.

Así pues, el marco constitucional determina dos legitimidades potencialmente contradictorias, por un lado, el respeto a los derechos fundamentales y, por otro, la obligación constitucional de garantía de seguridad ciudadana. Esta dinámica ocasionó la justificación del desarrollo del sistema institucional de seguridad hacia la legitimación basada en el Estado social en detrimento del Estado de Derecho. Por ello, en España, además de la necesaria relegitimación basada en los derechos, la seguridad ciudadana o el profesionalismo –presente en el discurso de relegitimación de cualquier policía autoritaria cuando se inicia la democratización de su país (Loubet, 1998)–, los discursos de legitimación de la oferta policial se han basado en la intervención en garantía de la seguridad ciudadana, en detrimento de la garantía de los derechos-resistencia, que estaban en el núcleo de la legitimación liberal de la policía (Amoedo, 2000).

En tercer lugar, la CE estableció un marco legal abierto y ampliamente indefinido que precisaba de un importante desarrollo normativo. De este modo, el legislador contó con un amplio margen de interpretación para desarrollar el sistema de seguridad español, en el que intervinieron las inercias corporativas, oportunidades presupuestarias, condicionamientos políticos y otras circunstancias (Amoedo, 2000).

¹⁰⁵ CE, arts. 8, 53, 97, 103, 104, 148.1.22 y 149.1.29.

En materia de seguridad, la CE estableció una triple reserva de ley orgánica¹⁰⁶ que fue satisfecha por la LO 2/1986. Esta norma, epicentro del sistema institucional de seguridad, permitió una regulación armónica de los aspectos estatutarios y principios básicos de actuación policiales, así como de las competencias de policía local. Sin embargo, el propio marco normativo permitió excepciones que rompieron la posible homogeneidad de las policías autonómicas¹⁰⁷. Estas excepciones fueron: la exclusión de la aplicación del marco normativo en determinados aspectos de las funciones de la Ertaintza¹⁰⁸; la aplicación del marco normativo en Cataluña con carácter supletorio, dando primacía legal a su propia normativa autonómica¹⁰⁹; carácter supletorio que también se extendió a Navarra¹¹⁰.

Estas circunstancias provocaron una evolución arrítmica y asimétrica del sistema institucional de seguridad en España, ya que se dio una amplia dispersión normativa y una multiplicación de cuerpos policiales en una línea sustancialmente continuista con las estructuras históricas.

En resumen, la combinación de los aspectos señalados marcó la transformación del sistema institucional de la seguridad. El resultado final permitió la materialización de lo establecido en la CE (misión legitimadora, desmilitarización, lógica administrativa pública y territorialización policial) aunque el proceso legislativo estuvo condicionado por múltiples circunstancias. Adicionalmente, el proceso asumió la contradicción entre las legitimidades provenientes de, por un lado, la institucionalización liberal clásica de la policía (defensa de derechos) y, por otro, la nueva agenda estatal que establece actuaciones interventoras sobre parcelas de la esfera privada (garantía de seguridad ciudadana).

¹⁰⁶ Art. 104.2, sobre aspectos estatutarios y principios básicos de actuación de las FCS; art. 148.1.22, sobre competencias autonómicas de policía local; y, art. 149.1.29, sobre creación de PPAA).

¹⁰⁷ La propia LO 2/86 exceptiona su aplicación en el País Vasco, Cataluña y Navarra. Por otro lado, las competencias de creación de las PPAA en la Comunidad Valenciana y Canarias fueron transferidas mediante las LO 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana y LO 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma de Canarias, pese a la dudosa legalidad de sus posibilidades estatutarias de creación de PPAA (Amoedo, 2000).

¹⁰⁸ LO 2/1986, disposición final primera.

¹⁰⁹ LO 2/1986, disposición final segunda.

¹¹⁰ LO 2/1986, disposición final tercera.

5.3.2. El proceso de institucionalización del sistema de seguridad tras la CE

A partir de este nuevo marco normativo (CE), se inician dos procesos que revierten en la institucionalización de la seguridad en España: un proceso de reconceptualización, cuyo objetivo era democratizar y relegitimar el sistema institucional de seguridad, a raíz de los cambios sociopolíticos; y un proceso de descentralización, derivado del reconocimiento constitucional de la territorialización policial. Como se puede observar en la Tabla 5.2 cada uno de estos procesos diferían en sus características y objetivos.

Tabla 5.2. La institucionalización de la seguridad en España (1978-2015)

Proceso	Origen	Objetivos	Rasgos
Reconceptualización (1978-1986)	-Cambio socio-político	-Democratización -Relegitimación -Función pública policial	-Desmilitarización -Misión constitucional -Administración pública
Descentralización (1978-2015)	-Reconocimiento constitucional	-Construcción de las policías autonómicas	-Territorialización policial

Fuente: Elaboración propia

5.3.2.1- El proceso de reconceptualización de las instituciones de seguridad

El proceso de reconceptualización de las instituciones de seguridad se inició de forma inmediata tras la aprobación de la CE. En realidad, este proceso tiene su antecedente directo en los Pactos de la Moncloa, cuyo primer hito legal fue la aprobación de la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía.

Este proceso de reconceptualización abarcó diversos aspectos de forma simultánea y se basó sobre el concepto de seguridad derivado de los rasgos del sistema que la CE ya determinaba en su texto: desmilitarización, misión de las fuerzas y cuerpos de seguridad y una nueva visión de la función pública policial.

a) La desmilitarización

El proceso desmilitarizador ya comenzó con la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, que determinó que la jurisdicción ordinaria fuera el órgano competente en el enjuiciamiento de los delitos cometidos contra las fuerzas de seguridad y en los delitos cometidos por los miembros de las fuerzas de seguridad en el ejercicio de sus funciones; lo que equivalía a reducir la jurisdicción militar a los delitos puramente militares.

Otra cuestión relacionada con la desmilitarización fue el cambio de la dependencia del Cuerpo de Policía Nacional, que dejó de estar integrado en las Fuerzas Armadas, aunque mantuvo su carácter militar, y pasó a depender organizativamente del Ministerio del Interior. Asimismo, se determinó el inicio de la profesionalización de los mandos del Cuerpo permitiendo la incorporación de militares para integrarse definitivamente en el cuerpo, por lo que la Policía dejó de ser un posible destino de la carrera militar.

La CE contempla la desmilitarización mediante la exclusión taxativa de las fuerzas de seguridad (incluso de la Guardia Civil) de las Fuerzas Armadas¹¹¹ y la integración de las fuerzas de seguridad en la administración civil (aunque no se impide la existencia de cuerpos policiales de estatuto militar¹¹²). Posteriormente, la LO 6/1980, de 1 de julio, de la Defensa Nacional, tampoco incluía a la Guardia Civil en las Fuerzas Armadas.

Finalmente, en el año 1986, se extinguió el Cuerpo de Policía Nacional¹¹³ integrándolo en el Cuerpo Nacional de Policía, constituyéndose definitivamente como un cuerpo policial civil. La LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estableció que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están integradas por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, manteniendo el carácter militar de ésta y su doble dependencia ministerial del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa (Barcelona, 2006).

b) La misión del sistema institucional de seguridad

Las CE señala que la misión del sistema institucional de seguridad en España es garantizar los derechos fundamentales y la seguridad ciudadana. De este modo, el nuevo sistema de seguridad tiene como principal cometido asegurar el cumplimiento de los valores constitucionalizados, tanto los derechos fundamentales como la seguridad ciudadana. Sin embargo, es conveniente analizar cómo se materializa esta garantía; es decir, cuáles son los principios y acciones que se prevén para desarrollar esta misión institucional.

En primer lugar, hay que destacar que los derechos a proteger se han convertido en un cúmulo de derechos y libertades públicas positivadas que puede considerarse un todo integrado¹¹⁴ (Torres del Moral, 2005). Estos derechos y libertades deben garantizarse por los

¹¹¹CE, art.8.

¹¹² Como se deduce de los arts. 28.1 y 29.2 que regulan los derechos de sindicación y huelga y hacen mención a Fuerzas e Instituto armados y Cuerpos sometidos a disciplina militar (Barcelona, 2006).

¹¹³ “En el Cuerpo Nacional de Policía se integrarán los funcionarios de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional, que quedan extinguidos” (LO 2/1986, D.T. 1ª.1).

¹¹⁴ Los derechos y libertades positivados en la CE son: derecho a la vida y a la integridad física y moral; libertad ideológica, religiosa y de culto; a la libertad y a la seguridad; al honor, a la intimidad personal y a la propia

poderes públicos y especialmente por el sistema institucional de seguridad en ámbitos de acción concretos como, entre otros, los siguientes: la persecución de quienes ponen en riesgo la titularidad el ejercicio o la defensa de algún derecho; la presencia policial disuasoria de acciones en contra del derecho a la vida y a la libertad personal; la vigilancia y garantía de materialización pacífica de los derechos de reunión y manifestación. Por lo tanto, existe una amplia diversidad de situaciones, algunas de ellas novedosas, en las que las instituciones de seguridad deben actuar para garantizar el cumplimiento de estos derechos. Para ello, los principios que deben orientar las acciones deben ser los siguientes: la legalidad; la necesidad, idoneidad y proporcionalidad¹¹⁵; el respeto al honor y la dignidad de las personas; la subordinación a la autoridad competente; la neutralidad política; el servicio permanente a la comunidad; el secreto profesional; y la responsabilidad en el ejercicio de las funciones (Torres, 2005). De este modo, estos principios coinciden con los de actuación de las administraciones públicas.

Por tanto, la visión del sistema institucional de seguridad como un servicio público servicial al ciudadano (derivada del nuevo sistema político democrático-representativo) se convirtió en la exigencia básica de la transformación del mismo y que pivotaba sobre el diseño que se realizara de la función pública policial.

c) La función pública policial

El eje central de la transformación de las instituciones de seguridad fue la construcción de la función pública policial. En realidad, los rasgos constitucionalizados del sistema institucional de seguridad (a excepción de la territorialización policial) debían contemplarse en la nueva función pública policial (desmilitarización, misión constitucional y lógica administrativa pública). Esta orientación general, propiciada por el posterior desarrollo normativo, contribuyó a la transformación del sistema institucional de seguridad en un servicio público dedicado a la protección de la comunidad y a la defensa del ordenamiento democrático, y que además es (junto a las Fuerzas Armadas) el depositario del monopolio de la violencia legítima¹¹⁶.

imagen (con los asociadas de inviolabilidad del domicilio y secreto de las comunicaciones); a la libre elección de residencia y de circulación por el territorio nacional; a la expresión, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, a la libertad de cátedra, a la comunicación y recepción libre de información; de reunión; de asociación; a la participación en los asuntos públicos; a la tutela judicial efectiva; a la educación y a la libertad de enseñanza; de sindicación; de huelga; de petición; y de igualdad ante la ley (Torres, 2005).

¹¹⁵ Necesidad de la actuación policial, idoneidad o congruencia de los medios empleados y competencia técnica en su utilización y proporcionalidad del empleo de la fuerza en la situación concreta.

¹¹⁶ En esta visión de servicio público, inserta en un entorno político-administrativo que considera a las personas como elemento estratégico de las organizaciones, la gestión de personas se configura como un problema permanente (Gómez Rivas, 2001) desde dos diferentes puntos de vista: por un lado, desde el punto de vista de su gestión estratégica, a través de las cuestiones relacionadas con la planificación, articulación, reclutamiento e

Los principales elementos que caracterizan a la función pública policial española fueron los siguientes (Amoedo, 2000): la articulación de los cuerpos policiales como institutos armados de naturaleza civil, la incompatibilidad de la función policial con otras funciones, la existencia de un marco de fuertes deberes estatutarios y la existencia de un importante núcleo de privilegios jurídico-públicos.

En primer lugar, la LO 2/1986 determinaba que todos los cuerpos policiales se debían articular como institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada¹¹⁷. Además, el sistema de acceso se basó en los principios de mérito y capacidad con el objetivo de lograr una selección adecuada que garantizase el equilibrio psicológico de la persona. En relación con la formación, se determinó que debía tener un carácter profesional, especializado y permanente para lograr una mayor eficacia en el desempeño de las funciones policiales. El sistema de acceso y la formación se convirtieron así en los fundamentos clave para que las fuerzas de seguridad pudiesen mantener el difícil equilibrio entre sus facultades y sus obligaciones. Este difícil equilibrio deriva de hechos como que los integrantes de las FCS deben proteger la vida y la integridad de las personas, pero a la vez están obligados a usar armas y, por otro lado, deben tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad, pero también han de actuar con energía y decisión cuando las circunstancias lo requieran.

En segundo lugar, se estableció la incompatibilidad de la función pública policial con el desempeño de otras funciones. De este modo, se hizo extensivo el régimen de incompatibilidades aplicable al personal de las administraciones públicas, al reconocerse la incompatibilidad con cualquier otro cargo, profesión o actividad, pública o privada, que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes como empleado público o comprometer la imparcialidad e independencia debidas¹¹⁸. Además, se aplicó un criterio más restrictivo, ya que se reguló, la incompatibilidad de la pertenencia a las fuerzas y cuerpos de seguridad con el desempeño de cualquier otra actividad pública y privada¹¹⁹. Esta medida se fundamenta en la idea de exclusividad funcional del personal de los cuerpos de seguridad, y se vincula también al simbolismo autoritario y pedagógico de la figura del agente policial (Loubet, 1998).

ingreso, formación, retribución, promoción, evaluación y retiro y sucesión; y, por otro lado, a través de los aspectos estatutarios de la configuración y articulación de la función policial.

¹¹⁷ Como única excepción, la Guardia Civil es un instituto armado de naturaleza militar (LO 2/1986, art. 9).

¹¹⁸ Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

¹¹⁹ LO 2/1986, art. 6.3.7.

En tercer lugar, los deberes estatutarios determinaron una relación especial de sujeción, en la que se concede máxima importancia al valor de la disciplina, la jerarquía y la subordinación. De este modo, se generó un riguroso código de conducta que señalaba que toda actuación de cualquier integrante de los cuerpos de seguridad debía adecuarse estrictamente al ordenamiento jurídico con una serie tasada de obligaciones (absoluto respeto a la CE y resto del ordenamiento; actuar con neutralidad política e imparcialidad y sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión; actuación con integridad y dignidad, absteniéndose de todo acto de corrupción y con resuelta oposición a los mismos; imposibilidad de ampararse en la obediencia debida en caso de órdenes que constituyan delito o sean contrarias a la CE o leyes; y de colaborar con la Justicia); también, sus relaciones con la comunidad deben realizarse de determinada forma bajo respeto a determinados principios (evitar prácticas abusivas, arbitrarias o discriminatorias que entrañen violencia física o moral; trato correcto y esmerado auxiliando y protegiendo al ciudadano cuando sea necesario o se les requiera; en la medida de lo posible, informar amplia y cumplidamente de las causas y fines de las actuaciones policiales; actuación decidida y sin demora bajo los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en los medios; limitación del uso del arma solamente cuando exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad), en especial en el tratamiento a los detenidos, circunstancias en las que también es preciso el cumplimiento de ciertos principios (identificación previa como integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad antes de detener; obligación de velar por la vida e integridad física de las personas detenidas o bajo su custodia con respeto a su honor y dignidad; cumplimiento diligente de los trámites, plazos y requisitos legales). Adicionalmente, se institucionalizaron los deberes del personal policial, entre ellos: el de servicio permanente; el de obediencia jerárquica; el de limitación de derechos de sindicación y de huelga; el de sujeción a un estricto régimen disciplinario sancionador; y el de responsabilidad personal y directa por los incumplimientos legales realizados en el ejercicio de las funciones¹²⁰.

¹²⁰ LO 2/1986, art. 5.

Finalmente, se concedieron un importante conjunto de privilegios jurídico-públicos a la función pública policial con el objetivo de reforzar sus capacidades de actuación. En concreto, se destacan los siguientes: la consideración de autoridad a efectos penales (especialmente relevante desde el punto de vista de la protección jurídica respecto a determinados delitos); la consideración de agente de la autoridad a todos los efectos legales (que implica la protección y refuerzo respecto a la resistencia y desobediencia grave, la eficacia probatoria de los atestados que conlleva la presunción de veracidad y revierte la carga de la prueba); y finalmente, pero nuclearmente importantes, las condiciones en que se materializa la posibilidad del recurso a la fuerza física y uso de armas. Entre estas cabe citar el derecho directo a la licencia de armas, la posibilidad de su uso bajo los principios de proporcionalidad y urgencia, la garantía patrimonial del Estado y la exención de responsabilidad en combinación con los supuestos de legítima defensa, principio de estado de necesidad y cumplimiento de deber o ejercicio legítimo de derecho, oficio o cargo (Amoedo, 2000).

5.3.2.2- El proceso de descentralización del sistema de seguridad

El marco constitucional no sólo reconocía a los cuerpos de policía local, sino que habilitaba la posibilidad de que se creasen cuerpos policiales autonómicos.

La vertebración territorial de la seguridad se focalizó casi exclusivamente en la construcción de las policías autonómicas¹²¹. Este proceso cosechó un fracaso inicial al frustrarse un proyecto de ley orgánica de policías de las CCAA en 1979. Por tanto, el País Vasco y Cataluña iniciaron el proceso de creación de sus policías propias con la única cobertura legal de los Estatutos de Autonomía que se consideraban suficientes para constituir la policía autonómica, pero no para ponerla en funcionamiento. Por tanto, el País Vasco y Cataluña crearon y desarrollaron sus policías con el consentimiento de las autoridades estatales sin un claro marco normativo (Jar, 1995; Barcelona, 2000). Por ello, la institucionalización inicial de las policías vasca y catalana determinó una realidad que, aunque incipiente e instrumentalizada políticamente¹²², estaba claramente llamada al

¹²¹ La cuestión de la territorialización de la policía local quedó zanjada mediante la base territorial municipal, lo que impide la existencia de policías de base territorial diferente (islas, comarcas, provincias, etc.). Por otro lado, la atribución de funciones de seguridad es igualitaria para todos los municipios independientemente de las características del municipio y del cuerpo policial. Además, las funciones de seguridad se atribuyen a todos los municipios, independientemente de que tengan o no policía local.

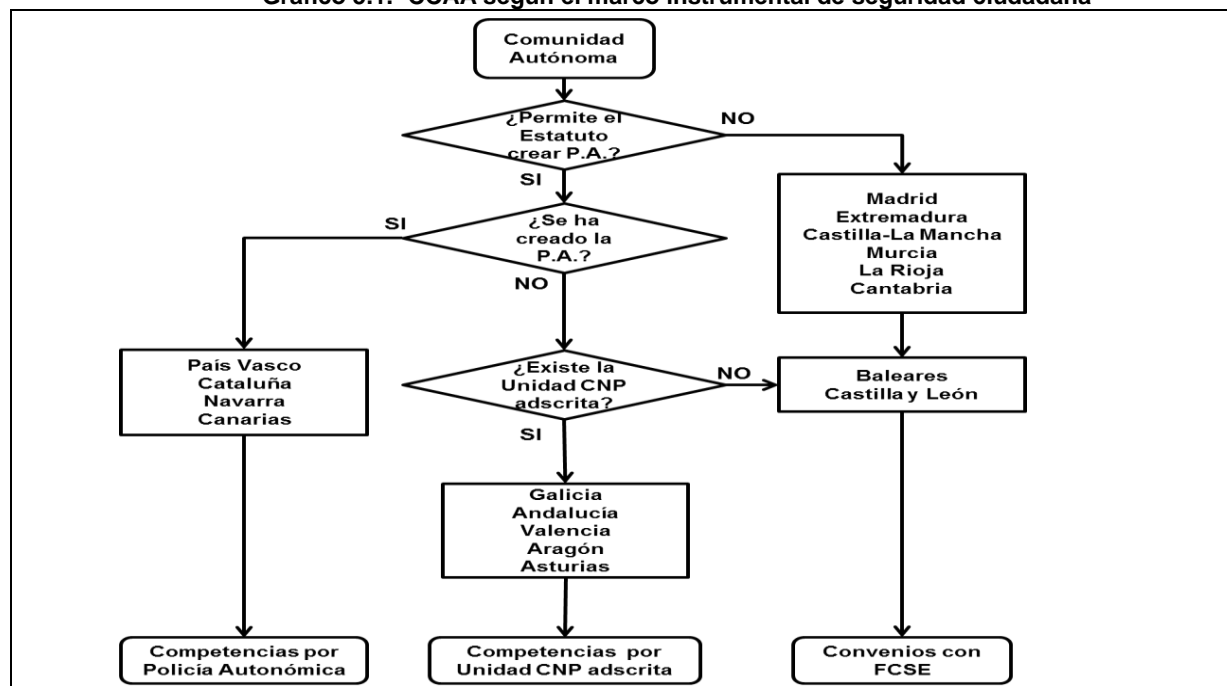
¹²² En los territorios donde los nacionalismos periféricos tenían mayor implantación y antecedentes históricos de competencias en seguridad (País Vasco y Cataluña) la construcción de las PA se instrumentalizó políticamente dos direcciones: en primer lugar, como refuerzo de la idea de autogobierno; y, en segundo lugar, como visibilidad del cambio operado y distanciamiento de las connotaciones negativas que los cuerpos policiales de base nacional tenían en aquel momento. En definitiva, se utilizó el proceso como refuerzo de la imagen identitaria y la alternativa a un centralismo siempre tildado de negativismo.

crecimiento y consolidación. Así, el lapso de ocho años transcurrido entre la CE y la LO 2/1986 (eje normativo de las instituciones de seguridad) tuvo unas consecuencias negativas en la forma en que las PPAA se institucionalizaron y evolucionaron (Recasens, 2002), por lo que el marco institucional finalmente establecido se interpretó como un retardo a la descentralización real de la seguridad (Ballbé, 1990, Gil Márquez, 1999). Finalmente, la posible tendencia a la generalización de las policías autonómicas se desincentivó por la negación de la cofinanciación estatal a los cuerpos que se crearan a partir de 1986. Como salida intermedia se generó la posibilidad de la adscripción de Unidades de la Policía Nacional a las CCAA que pudiendo estatutariamente crear sus policías no lo hicieran.

La LO 2/1986, determinaba que las competencias autonómicas de seguridad se podían articular o instrumentalizar de tres maneras, diferenciadas por lo establecido en el Estatuto de Autonomía correspondiente. Un primer modelo era el de las CCAA con competencias integrales en seguridad, es decir, con policía propia prevista en el Estatuto y ya existente en 1986 (concretamente el País Vasco, Cataluña y Navarra). En términos generales, aunque con particularidades en cada caso, estas policías autonómicas tenían competencias en todas las funciones policiales y son sustitutivas en sus territorios de los cuerpos estatales, aunque las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado mantienen sus funciones propias (las ejercen en todo el territorio nacional). Un segundo grupo de CCAA (Galicia, Andalucía, Valencia, Canarias, Baleares, Aragón y Asturias) contaban con Estatutos que recogían la posibilidad de crear sus policías, aunque todavía no contaban con ella¹²³. En este caso, el marco normativo establecía que podían ejercer sus competencias mediante la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía. De este modo, en la actualidad, existen este tipo de unidades adscritas en Galicia, Andalucía, Valencia, Aragón y Asturias. Además, Canarias dispone de policía autonómica con implantación muy limitada, Galicia creó la suya sin desarrollarla y Baleares no ejerció ninguna de las dos posibilidades. Por otro lado, como peculiaridad, el Estatuto de Castilla y León permite la creación directa de la Unidad Adscrita del Cuerpo Nacional de Policía, aunque por el momento no se ha realizado. Un tercer grupo de CCAA eran aquellas que no tenían posibilidad estatutaria de generar sus policías autonómicas (Madrid, Extremadura, La Rioja, Cantabria, Castilla-La Mancha y Murcia), por lo que sus competencias se ejercían por las FCSE, a través de la firma de convenios con el Ministerio de Interior. El Gráfico 5.1 recoge las tres posibilidades instrumentales citadas y las CCAA vinculadas a cada una de ellas.

¹²³ En este sentido es muy clara la influencia del mecanismo desincentivador de la creación de policías autonómicas introducido por la Disposición Final Cuarta de la LO 2/86, que deniega la cofinanciación estatal a las posibles policías autonómicas que se crearan después de la entrada en vigor de la citada LO.

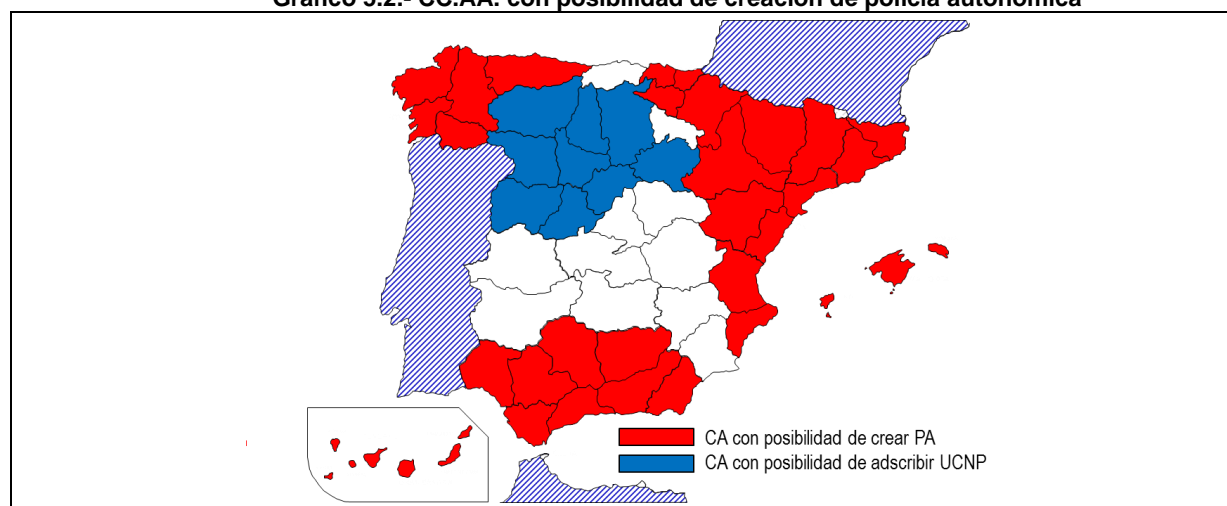
Gráfico 5.1.- CCAA según el marco instrumental de seguridad ciudadana



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 5.2 inserto representa las CCAA cuyos Estatutos de Autonomía posibilitan la creación de policía autonómica, se destaca el caso particular de Castilla y León, cuyo Estatuto permite crear una unidad adscrita del CNP pero no la creación de PA.

Gráfico 5.2.- CC.AA. con posibilidad de creación de policía autonómica

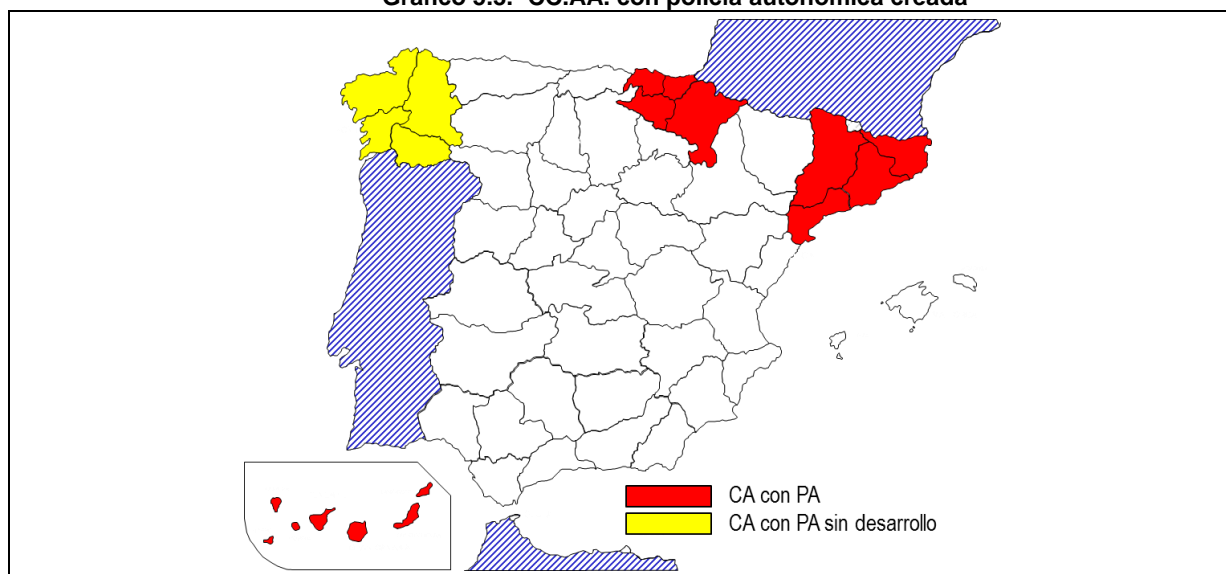


Fuente: Elaboración propia.

Las policías autonómicas que se crearon fueron las siguientes (véase Gráfico 5.3): la *Ertzaintza* en el País Vasco; la *Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra* en Cataluña; y la *Policía Foral* en Navarra, actualizando sus cuerpos policiales históricos. Además, en el año 2007, Galicia creó su cuerpo de policía autonómica bajo la denominación de *Policía de*

Galicia, aunque este cuerpo policial no ha sido desarrollado hasta la actualidad. Por su parte, Canarias la creó el *Cuerpo General de la Policía Canaria* en 2008

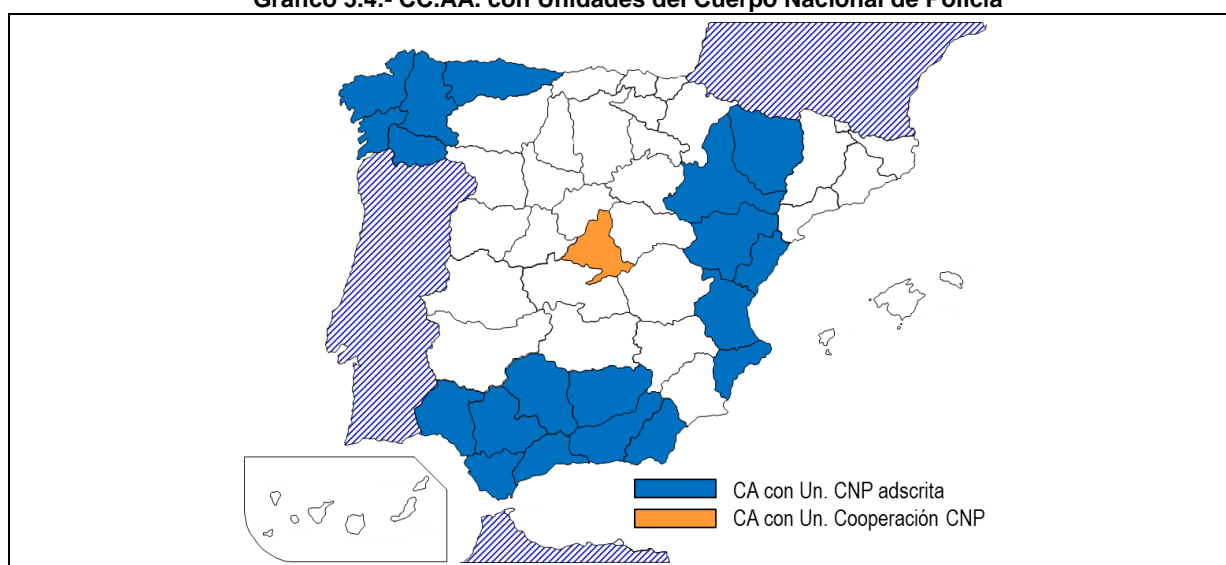
Gráfico 5.3.- CC.AA. con policía autonómica creada



Fuente: Elaboración propia.

Por último, el Gráfico 5.4 destaca a las CCAA que disponen de Unidad del CNP adscrita. En el caso de la CM dispone de una unidad especial denominada *Unidad de Cooperación de la Comunidad de Madrid* que realiza diversas tareas de seguridad que son competencia de esta administración regional.

Gráfico 5.4.- CC.AA. con Unidades del Cuerpo Nacional de Policía



Fuente: Elaboración propia.

5.4.- El sistema institucional de seguridad actual en España

En el presente epígrafe se analiza el sistema institucional de seguridad actual en España como resultado final del conjunto de procesos anteriormente citados. En primer lugar se describe el reparto competencial de la seguridad, En segundo lugar, se analiza el sistema estatal de seguridad, sus órganos superiores y directivos, así como los cuerpos policiales estatales, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil. Tras ello, se describe el sistema autonómico de seguridad, a través de sus órganos de mando y administrativos y sus cuerpos policiales, Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra, Ertzaintza, Policía Foral y Cuerpo General de la Policía Canaria. Finalmente, se realiza un breve repaso por las características principales del sistema local de seguridad.

5.4.1.- Las competencias en materia de seguridad

En el reparto de competencias que realiza la CE se citan expresamente ciertas materias de seguridad (seguridad ciudadana, policías autonómicas, policías locales y protección de edificios). Además, existen otras materias relacionadas con la seguridad que se derivan tanto de las competencias exclusivas del Estado (CE, art. 149) como de las que pueden ser ejercidas por las CCAA (CE, art. 148). Entre estas materias se encuentran las siguientes: la Protección Civil; la seguridad privada; la materia penitenciaria; el salvamento marítimo; la seguridad nuclear; el derecho de reunión y manifestación; y el control y vigilancia del tráfico.

Tabla 5.3.- Competencias relacionadas con seguridad en los Estatutos de Autonomía

CA \ Materia	Creación Policía Autonómica	Policías Locales	Vigilancia y Protección de edificios	Protección Civil	Seguridad privada	Materia penitenciaria	Salvamento marítimo	Seguridad nuclear	Derecho de Reunión / Manifest.	Control y vigilancia del tráfico	Aprobación / Reforma
Andalucía	Excl.	Excl.	-	Excl.	Ejec.	Ejec.	Ejec.	Ejec.	-	-	2007
Aragón	Excl.	Excl.	Excl.	Excl.	-	-	-	-	-	-	2007
Asturias	-	Excl.	Excl.	Ejec.	-	-	Ejec.	-	-	-	1999
Baleares	Excl.	Excl.	Excl.	Des.	Ejec.	-	Ejec.	-	-	-	2007
Canarias	Excl.	Excl.	Excl.	-	-	-	Ejec.	-	-	-	1996
Cantabria	-	Excl.	Excl.	-	-	-	Ejec.	-	-	-	1998
Castilla-La Mancha	-	Excl.	Excl.	-	-	-	-	-	-	-	1997
Castilla y León	Excl.	Excl.	Excl.	Des.	Ejec.	-	-	-	-	-	2007
Cataluña	Excl.	Excl.	Excl.	Excl.	Ejec.	Ejec.	Ejec.	Ejec.	Ejec.	Ejec.	2006
Extremadura	-	Excl.	Excl.	-	-	-	-	-	-	-	1999
Galicia	Excl.	Excl.	Excl.	-	-	-	Ejec.	-	-	-	1981
Madrid	-	Excl.	Excl.	-	-	-	-	-	-	-	1998
Murcia	-	Excl.	Excl.	-	-	-	Ejec.	-	-	-	1998
Navarra	Excl.	Excl.	Excl.	-	-	Ejec.	-	-	-	-	2001
País Vasco	Excl.	Excl.	Excl.	-	-	Ejec.	Ejec.	-	-	-	1979
La Rioja	-	Excl.	Excl.	-	-	-	-	-	-	-	1999
Valencia	Excl.	Excl.	Excl.	Excl.	-	-	Ejec.	-	-	-	2006
Ceuta	-	Des.	Des.	Ejec.	-	-	-	-	-	-	1995
Melilla	-	Des.	Des.	Ejec.	-	-	-	-	-	-	1995

Excl.: Materia con competencia exclusiva, Des.: Materia con competencia para legislación de desarrollo, Ejec.: Materia con competencia de ejecución.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla 5.3, tras la aplicación del principio dispositivo en los Estatutos de Autonomía tales materias han quedado repartidas de forma muy diversa. Es decir, que existen importantes diferencias entre CCAA respecto a las materias que ejercen y la forma en que lo hacen, de hecho ninguna de las CCAA repite exactamente las materias ni los títulos competenciales (exclusivas, desarrollo, ejecución) con las que las materias se ejercen.

Adicionalmente, conviene señalar que tampoco existe homogeneidad en las materias de seguridad legisladas por las CCAA (ver Tabla 5.4).

Tabla 5.4.- Materias de seguridad legisladas por las CCAA con rango de ley

Materia Comunidad Autónoma	Policía Autonómica	Policías Locales	Protección Civil	Emergencias / Gestión de Emergencias
Andalucía		X		X
Aragón		X	X	X
Asturias		X		X
Baleares		X		X
Canarias	X	X		
Cantabria		X	X	X
Castilla-La Mancha		X		
Castilla y León		X		
Cataluña	X	X	X	X
Extremadura		X		
Galicia	X	X		X
Madrid		X		X
Murcia		X		
Navarra	X	X	X	X
País Vasco	X	X		X
La Rioja		X		
Valencia		X	X	X

Fuente: Elaboración propia

En nuestro sistema constitucional, el reparto competencial de una materia está determinado por el Bloque de Constitucionalidad. Genéricamente, dicho Bloque está compuesto por la CE, los Estatutos de Autonomía y aquellas normas legales dictadas para la delimitación de competencias (Rubio Llorente, 1989). Para la materia concreta de seguridad pública, el Bloque de Constitucionalidad se compone por la CE, los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de febrero, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La CE determina que la materia de seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, salvo en la potestad de creación de las policías autonómicas¹²⁴ (que evidentemente es autonómica y debe manifestarse en el correspondiente Estatuto). Estas policías autonómicas se ajustarían a un marco general que debía establecerse por una ley orgánica.

¹²⁴ CE, art. 149.1.29.

Por otro lado, la CE determina como competencia exclusiva de las CCAA la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones así como la coordinación y demás facultades en relación a la policía local¹²⁵.

Posteriormente, la LO 2/86 realizó el desarrollo constitucional. La competencia autonómica de protección de edificios e instalaciones y policía local fue extendida a la protección de las autoridades autonómicas y a la policía administrativa y coacción en la ejecución de los actos administrativos autonómicos, facultades imprescindibles para la actividad administrativa general. Respecto a las policías autonómicas, la citada LO 2/86 realizó un reparto de las materias de la seguridad partiendo de la premisa de la configuración de la materia de seguridad como competencia concurrente:

“La seguridad [...ocupa...] un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas [...lo que...] hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y papeles bien diferenciados.” (LO 2/1986, Preámbulo).

La forma en que el marco normativo hace efectivo el reparto competencial de la seguridad es mediante la determinación de tres tipos de cuerpos policiales (estatales, autonómicos y locales) y la asignación a cada uno de ellos de un núcleo básico de competencias propias. También se determina qué materias se ejercen en colaboración y cuáles de forma indistinta entre cuerpos policiales. Finalmente, también se fija el núcleo de competencias de las policías locales en ejecución de las competencias municipales de seguridad atribuidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por tanto, la materia de seguridad ciudadana es una competencia concurrente, con el importante matiz de que la competencia máxima y responsabilidad en la materia es exclusiva estatal y las competencias autonómicas se refieren al aspecto instrumental, es decir, a los servicios disponibles para la garantía de la seguridad (López y Marchal, 2011). Por lo tanto, los tres niveles gubernamentales existentes (estatal, autonómico y local) son competentes en materia de seguridad aunque con diferentes instrumentos para ejercer sus competencias.

A continuación, se describe el sistema institucional de seguridad en cada uno de los niveles gubernamentales.

¹²⁵ CE, art. 148.1.22.

5.4.2.- El sistema estatal de seguridad

El sistema estatal de seguridad se estructura en los órganos centrales de mando y dirección y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹²⁶, cuyas características se detallan a continuación.

5.4.2.1- Órganos superiores y directivos

En España, el Gobierno es el encargado de mantener la seguridad en el Estado. Para ello, cuenta con diferentes tipos de órganos superiores y directivos que pertenecen a la Administración General del Estado (AGE), así como con la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹²⁷. Los órganos superiores son: el Ministerio del Interior, a quien corresponde la administración general de la seguridad ciudadana, el mando superior de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y las relaciones policiales internacionales; y la Secretaría de Estado de Seguridad, a quien corresponde el mando y coordinación inmediatos de la Dirección General de Policía y de la Dirección General de la Guardia Civil. Por su parte, como órganos directivos intervienen los Directores Generales de la Policía y de la Guardia Civil (cuyo rango administrativo es de Subsecretario) a quienes les corresponde el mando directo de sus respectivas Direcciones Generales y los cuerpos policiales vinculados; los Delegados del Gobierno en las CCAA. Estos órganos ejercen las competencias estatales en materia de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y de garantía de la seguridad ciudadana en la respectiva CCAA. Los Delegados del Gobierno ejercen el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la Comunidad correspondiente a través de los Subdelegados del Gobierno en las provincias y bajo la dependencia funcional del Ministerio del interior¹²⁸. Por tanto, el marco normativo mantiene el tradicional sistema centralizado a través de los órganos centrales y la red de agentes territoriales. Este esquema de mando se mantiene en toda la estructura y funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (excepto para la policía judicial, cuyas unidades dependen funcionalmente de los órganos de la administración de Justicia).

Además, el marco normativo conforma las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como el conjunto del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil, asignando a ese conjunto la misión genérica y unas funciones determinadas. La misión del conjunto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana mediante el

¹²⁶ LO 2/1986

¹²⁷ LO 2/1986, art. 1.

¹²⁸ LO 2/86, art. 10, Ley 6/1997, arts. 23.3 y 29.3 y RD 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno.

desempeño de sus funciones atribuidas. Tales funciones son¹²⁹: velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias; auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa; vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran; velar por la protección y seguridad de altas personalidades; mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana; prevenir la comisión de actos delictivos; investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición judicial y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes; captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia; colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

Para la ejecución de esas funciones se establece un reparto territorial entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercerlas en las capitales de provincia y núcleos urbanos que el Gobierno determine y, por su parte, la Guardia Civil las ejerce en el resto del territorio nacional y en el mar territorial¹³⁰. Adicionalmente existe un núcleo de materias que son ejercidas en exclusiva por cada uno de los cuerpos en la totalidad del territorio nacional¹³¹.

5.4.2.2- El Cuerpo Nacional de Policía

El Cuerpo Nacional de Policía se creó en el año 1986, integrando a los anteriores Cuerpo Superior de Policía y Cuerpo de Policía Nacional. De este modo, se constituye como un instituto armado de naturaleza civil que depende del Ministerio del Interior y que se integra en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹³².

El Cuerpo Nacional de Policía ejerce las funciones que se atribuyen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹³³, aunque sus competencias exclusivas son las siguientes: la expedición del documento nacional de identidad y los pasaportes; el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; las competencias previstas en la legislación de extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e

¹²⁹ LO 2/86, art. 11.1.

¹³⁰ LO 2/1986, art. 11.2.

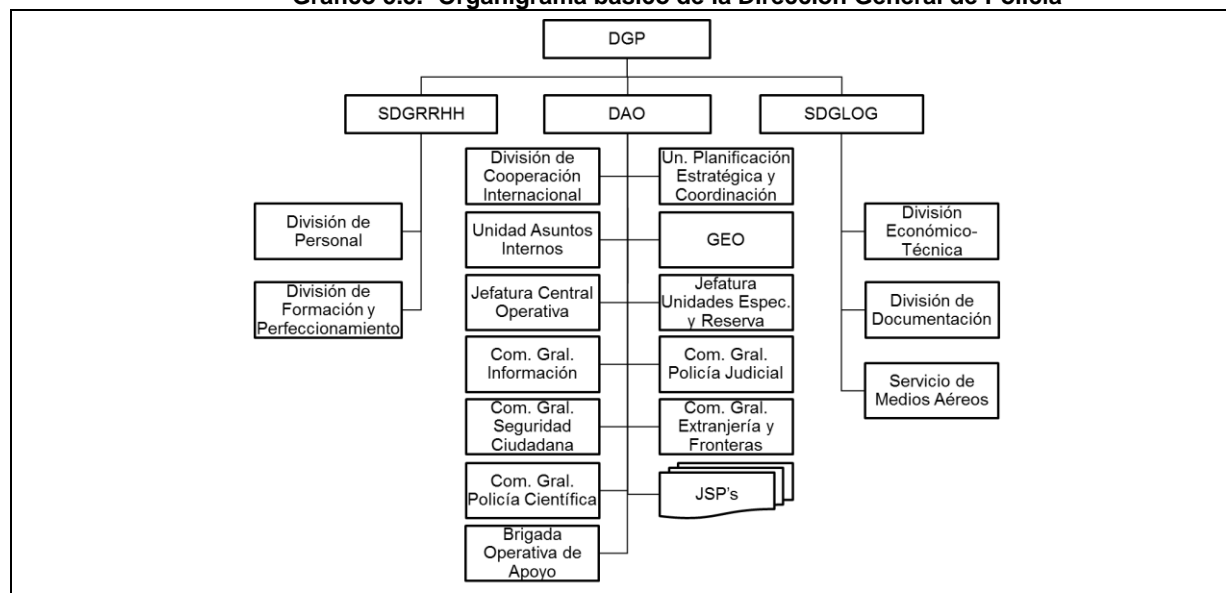
¹³¹ LO 2/1986, art. 12.

¹³² LO 2/1986, art. 9.

¹³³ LO 2/1986, art. 11.1.

inmigración; la vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego; la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga; colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Acuerdos Internacionales, bajo la dirección del MIR; el control de las entidades y servicios de seguridad privada; y aquellas otras que le atribuya la legislación.

Gráfico 5.5.- Organigrama básico de la Dirección General de Policía



Fuente: Elaboración propia.

El Cuerpo Nacional de Policía se vincula a la Dirección General de la Policía de la AGE, cuyo titular tiene rango administrativo de Subsecretario¹³⁴ y dispone de dos unidades administrativas de apoyo directo: la Oficina de Despacho y la Oficina de Prensa y Relaciones Informativas. El Cuerpo se articula en servicios centrales y periféricos¹³⁵ que disponen de distintas estructuras organizativas. Los servicios centrales cuentan con tres órganos directivos especializados funcionalmente: el Director Adjunto Operativo (DAO), especializado en la coordinación, gestión y supervisión de la operatividad policial; el Subdirector General de Recursos Humanos (SDGRRHH), responsable de la dirección y coordinación de las funciones de gestión de los recursos humanos de la DGP; y el Subdirector General de Logística (SDGLOG), responsable de la dirección y coordinación de las funciones relativas a la gestión de los recursos económicos y materiales, de los sistemas de telecomunicación e información, así como de la documentación de españoles y extranjeros y de los archivos policiales¹³⁶. Los tres órganos tienen rango administrativo de

¹³⁴ RD 400/2012, de 17 de febrero, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, art. 3.

¹³⁵ Orden INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía.

¹³⁶ Adicionalmente, también dependiendo del DGP existen dos órganos consultivos de carácter colegiado, la Junta de Gobierno y el Consejo Asesor. La Junta de Gobierno es un órgano consultivo en materias de

Subdirección General y tienen bajo su dependencia jerárquica diversas unidades administrativas, como se puede observar en el Gráfico 5.5.

Las unidades administrativas subordinadas directamente al Director Adjunto Operativo son: la Jefatura Central Operativa; las Comisarías Generales (Información, Policía Judicial, Seguridad Ciudadana, Extranjería y Fronteras y Policía Científica); la División de Cooperación Internacional; la Unidad de Planificación Estratégica y Coordinación; el Grupo Especial de Operaciones; la Unidad de Asuntos Internos; y la Brigada Operativa de Apoyo. Estas unidades se caracterizan por ser unidades administrativas complejas con departamentalización funcional. A su vez, las Comisarías Generales se organizan jerárquicamente en múltiples Unidades Centrales, Brigadas Centrales y Grupos Operativos de variada especialización funcional, según las áreas de actividad policial. Además, cada Comisaría General cuenta con una Secretaría General como órgano auxiliar para las actividades de apoyo y auxiliares a toda la Comisaría General.

Por su parte, las unidades administrativas subordinadas directamente al Subdirector General de Recursos Humanos son las siguientes: la División de Personal que se encuentra integrada por una Secretaría General, una Unidad de Gestión de Personal Policial y una Unidad de Régimen Disciplinario; y la División de Formación y Perfeccionamiento que se compone de una Secretaría General, la Escuela Nacional de Policía, el Centro de Actualización y Especialización, el Centro de Altos Estudios Policiales y el Área de Procesos Selectivos. Las Divisiones se organizan en unidades y áreas especializadas funcionalmente y adicionalmente cuentan con una Secretaría General como órgano auxiliar.

Finalmente, la Subdirección General de Logística se estructura en las unidades administrativas siguientes: la División Económico-Técnica (compuesta por la Secretaría General, la Jefatura de Sistemas Especiales, la Unidad Económica y la Unidad Técnica), la División de Documentación (integrada por una Secretaría General y por el Área de Tratamiento Documental y Archivo) y el Servicio de Medios Aéreos. Ambas Divisiones mantienen sus secretarías generales (órgano auxiliar) y se organizan en Unidades y Áreas especializadas funcionalmente; a las que hay que agregar la denominación particular de Servicio que tiene la Unidad de Medios Aéreos. En la Tabla 5.5 se expone el sistema jerárquico de los servicios centrales del Cuerpo Nacional de Policía.

planificación, evaluación, asignación de recursos, criterios generales de gestión y deontología profesional, prestigio e imagen. Esta Junta de Gobierno está presidida por el DGP y se compone por el DAO, los subdirectores generales, los comisarios generales y los jefes de división. Por su parte, el Consejo Asesor es un órgano consultivo en materias de especial complejidad o trascendencia que el DGP decida someter a su consideración. Este Consejo está presidido por el DGP y se compone por dieciséis miembros designados directamente por el DGP entre funcionarios de reconocido prestigio profesional y especiales conocimientos en materia policial.

Tabla 5.5. Sistema jerárquico de los servicios centrales del Cuerpo Nacional de Policía

Nivel jerárquico	Nivel administrativo	Denominación en órganos operativos	Denominación en órganos de apoyo
1 nivel	Subsecretario	Director General de la Policía	
2 nivel	Subdirector general	Director Adjunto Operativo	Subdirección General
3 nivel	Unidad administrativa	Comisaría Gral. / División	División
4 nivel	Unidad administrativa	Unidad Central	Unidad / Servicio
5 nivel	Unidad administrativa	Brigada Central	Área
Las unidades de tercer nivel disponen de una Secretaría General para las funciones auxiliares a toda la unidad.			

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, la organización periférica del Cuerpo Nacional de Policía se vertebra en Jefaturas Superiores de Policía, Comisarías Provinciales, Comisarías Locales y Comisarías de Distrito constituyendo un auténtico sistema jerárquico, (véase Tabla 5.6). Las Jefaturas Superiores de Policía, junto con las Comisarías Provinciales, Locales y de Distrito, se corresponden territorialmente a las CCAA, las provincias, los municipios y los distritos respectivamente. Por su parte las Comisarías Conjuntas, los Puestos Fronterizos y las Unidades de Extranjería y Documentación obedecen a criterios de localización funcional o de necesidades de gestión y desconcentración de tareas de seguridad ciudadana.

Tabla 5.6. La organización periférica del Cuerpo Nacional de Policía

Nivel administrativo-territorial	Tipo de unidad territorial
Comunidad Autónoma	Jefatura Superior de Policía*
Provincia	Comisaría provincial
Municipio	Comisaría local
Distrito	Comisaría de distrito
*Andalucía se divide en dos JSP, Andalucía Occidental (Sevilla) y Oriental (Granada)	

Fuente: Elaboración propia.

Las Jefaturas Superiores de Policía son unidades de mando, gestión, coordinación e inspección de los servicios de la Policía Nacional en su ámbito territorial correspondiente. En la actualidad, existe una Jefatura Superior de Policía en cada CA¹³⁷. Las Comisarías Provinciales son unidades de mando, gestión y coordinación de todos los servicios de la Policía Nacional en la provincia, tienen la sede en la capital provincial y hay una por provincia¹³⁸. Además, se organizan en brigadas provinciales de Información, Policía Judicial, Extranjería, Seguridad Ciudadana y Policía Científica para la atención de sus materias de competencia en el ámbito provincial. En las capitales que sean sede de Jefatura Superior, ésta asume las funciones de la Comisaría provincial.

Las Comisarías Locales son unidades que realizan las tareas encomendadas al Cuerpo Nacional de Policía en su demarcación (habitualmente un municipio de gran población, aunque pueden extenderse a otros municipios), su sede se encuentra en el

¹³⁷ Excepto en el caso de Andalucía, donde existen dos Jefaturas Superiores de Policía, con sede en Sevilla y Granada.

¹³⁸ Las Comisarías de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla tienen carácter de comisaría provincial.

municipio correspondiente y su modelo organizativo (unidades) y funcional (áreas funcionales) depende de las características del municipio.

Las Comisarías de Distrito son unidades desconcentradas de las comisarías provinciales para la realización de las funciones de la Policía Nacional en las grandes ciudades y se constituyen en la unidad básica policial en las mismas; su organización es variable en función de las características de seguridad de su demarcación. Las Comisarías Locales y de Distrito son las unidades básicas de prestación de los servicios policiales.

Además, de sistema jerárquico señalado, forman parte de las organización periférica los Puestos Fronterizos, las Comisarías Conjuntas y las Unidades de Extranjería y Documentación. Los Puestos Fronterizos son destacamentos del Cuerpo Nacional de Policía que se establecen en los pasos de entrada y salida del territorio nacional (puertos, aeropuertos y pasos terrestres reconocidos como pasos de entrada y salida o frontera exterior del espacio europeo) para controlar la entrada de personas y dependen de la comisaría local o provincial correspondiente. Las Comisarías Conjuntas desarrollan la cooperación policial con Francia, Portugal y Marruecos en las zonas fronterizas y, al igual que el caso anterior, dependen de la comisaría local o provincial correspondiente. Finalmente, las Unidades de Extranjería y Documentación son unidades dedicadas específicamente a su materia y, particularmente, a la realización de controles móviles en zona fronteriza y tramitación y expedición de documentación.

Tabla 5.7. Resumen numérico de la organización periférica del Cuerpo Nacional de Policía

JSP	Comisarías provinciales	Comisarías locales	Comisarías de distrito en la/s capital/es	Puestos Fronterizos	Unidades de Extranjería	Comisarías Conjuntas
Madrid	1	13	18	1	2	-
Cataluña	4	16	-	5	7	2
C. Valenciana	3	18	9	7	1	-
Andalucía Occidental	4	15	8	7	2	3
Andalucía Oriental	4	13	7	6	-	-
País Vasco	3	1	-	4	1	1
Aragón	3	2	5	1	2	1
Castilla y León	9	7	2	3	2	2
Galicia	4	9	4	6	4	1
Asturias	1	6	-	3	-	-
Canarias	2	8	5	11	1	-
Islas Baleares	1	4	3	6	2	-
Navarra	1	1	-	1	2	-
Castilla-La Mancha	5	5	-	2	2	-
Extremadura	2	4	-	-	2	1
Murcia	1	5	2	2	-	-
Cantabria	1	1	-	2	1	-
La Rioja	1	-	-	-	-	-
Ceuta	1	-	-	2	-	-
Melilla	1	-	-	1	-	-
Totales	52	128	63	70	31	11

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 5.7. se incluye el resumen numérico de la organización periférica del Cuerpo Nacional de Policía con detalle de tipo de unidad por Jefatura Superior. En la misma se puede observar la amplia distribución de dependencias de la Policía Nacional en el territorio de su responsabilidad y el elevado volumen de puestos fronterizos y unidades de extranjería. Adicionalmente, se observa la ausencia en el País Vasco, Cataluña y Navarra de comisarías de distrito en las capitales y el reducido número de comisarías locales.

5.4.2.3- La Guardia Civil

En la actualidad, la Guardia Civil se configura como un instituto armado de naturaleza militar que integra las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado junto con el Cuerpo Nacional de Policía¹³⁹. La Guardia Civil depende organizativamente del Ministerio del Interior, para los asuntos relacionados con la seguridad ciudadana (prestación de servicios, retribuciones, destinos, acuartelamientos y material), y del Ministerio de Defensa, en lo referente al cumplimiento de las misiones militares que se le encomienden y lo relacionado con régimen de ascensos y situaciones del personal y misiones de carácter militar. Ambos ministerios ejercen de forma conjunta las competencias sobre selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, así como la presentación de la propuesta del nombramiento del Director General de la Guardia Civil al Gobierno.

La Guardia Civil ejerce las funciones que se atribuyen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹⁴⁰, aunque sus competencias exclusivas son las siguientes: las funciones derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos; el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando; la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas; la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran; el velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza; y la conducción interurbana de presos y detenidos.

La Guardia Civil se integra en la AGE a través de la Dirección General de la Guardia Civil, cuyo titular tiene rango de Subsecretario¹⁴¹. El Cuerpo se organiza en servicios centrales y periféricos que disponen de distintas estructuras organizativas¹⁴². Los servicios

¹³⁹ LO 2/1986, art. 9.

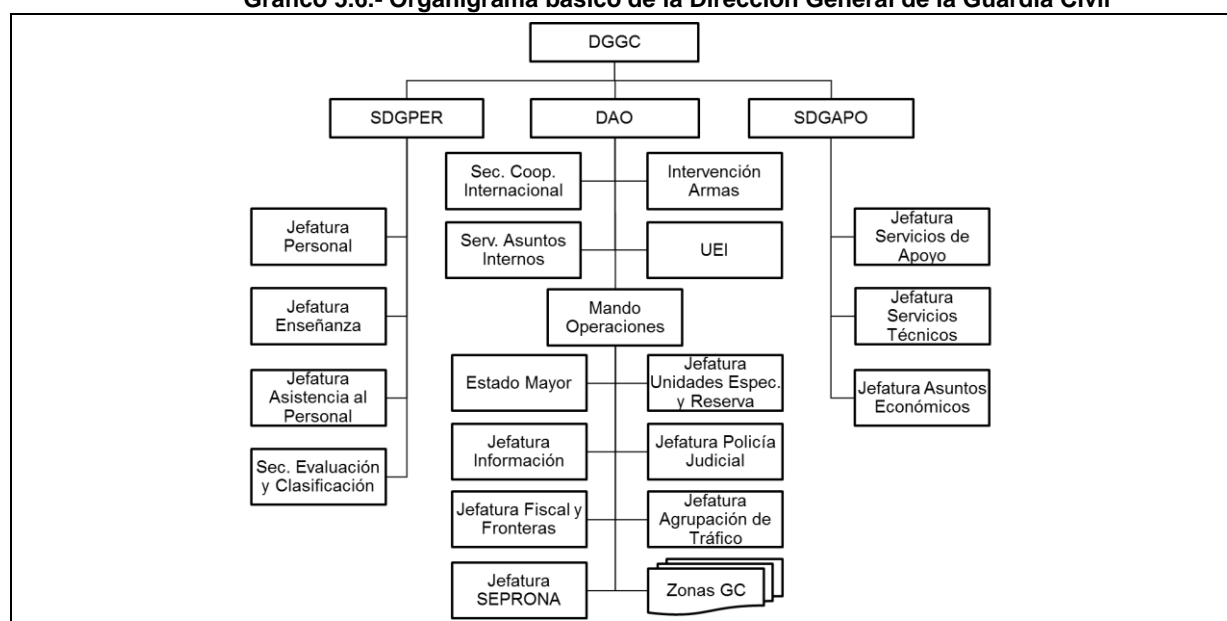
¹⁴⁰ LO 2/1986, art. 11.1.

¹⁴¹ RD 400/2012, art. 4.

¹⁴² RD 367/1997, de 14 de marzo, de organización periférica de la DGGC y Orden PRE/422/2013, de 15 de marzo, de estructura orgánica de los servicios centrales de la DGGC.

centrales cuentan con tres órganos directivos especializados funcionalmente, el Director Adjunto Operativo (DAO) especializado en la dirección, impulso y coordinación de los servicios del Cuerpo, así como en la cooperación internacional; el Subdirectores Generales de Personal (SDGPER), es responsable de la dirección y coordinación del desarrollo de la política de personal y educativa; y, del Subdirector General de Apoyo (SDGAPO), responsable de la dirección, coordinación y gestión de los recursos financieros y del desarrollo de la política de recursos materiales. Los tres tienen rango administrativo de Subdirección General que bajo su dependencia jerárquica se encuentran diversos órganos (véase Gráfico 5.6).

Gráfico 5.6.- Organigrama básico de la Dirección General de la Guardia Civil



Fuente: Elaboración propia.

El Director Adjunto Operativo se vertebra en varias unidades administrativas: el Mando de Operaciones, la Secretaría de Cooperación Internacional, la Intervención Central de Armas y Explosivos, el Servicio de Asuntos Internos y la Unidad Especial de Intervención. El Mando de Operaciones tiene como titular a un Subdirector General y se organiza bajo criterios de departamentalización funcional en las siguientes unidades: el Estado Mayor¹⁴³, la Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva, la Jefatura de Información, la Jefatura de Policía Judicial, la Jefatura de Fiscal y Fronteras, la Jefatura de la Agrupación de Tráfico, la Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza y las Zonas y las Comandancias integrantes de la organización periférica.

¹⁴³ Habitualmente, en la organización militar el Estado Mayor es un órgano staff, dependiente directamente del primer nivel jerárquico, pero en el caso de la GC el Estado mayor se integra como una unidad de tercer nivel dependiente de otra unidad administrativa compleja superior.

Por su parte, las unidades administrativas subordinadas directamente a la Subdirección General de Personal son: la Jefatura de Personal (organizada en Servicios de Recursos Humanos, Retribuciones y Régimen Disciplinario), la Jefatura de Enseñanza (Servicios de Selección y Formación, Perfeccionamiento, Altos Estudios y Doctrina, Centros Docentes y Junta Central de Educación Física y Deportes), la Jefatura de Asistencia al Personal (Servicios de Acción Social, Asistencia Sanitaria, Psicología, Prevención, Asuntos Generales y Estudios Históricos) y la Secretaría Permanente de Clasificación y Evaluación.

Finalmente, las unidades administrativas subordinadas directamente al Subdirección General de Apoyo son: la Jefatura de Servicios de Apoyo (estructurada en los Servicios de Acuartelamiento, Material Móvil, Armamento y Equipamiento Policial y Abastecimiento), la Jefatura de Servicios Técnicos (Servicios de Informática, Telecomunicaciones, Innovación Tecnológica y Seguridad de la Información y Estadística), y la Jefatura de Asuntos Económicos (Servicios de Contratación y Gestión Económica). Por lo tanto, los servicios centrales de la GC, a excepción de los órganos directivos, se organizan en Jefaturas y Servicios con una variada especialización funcional. La Tabla 5.8 destaca el sistema jerárquico de los servicios centrales de la GC.

Tabla 5.8. Sistema jerárquico de los servicios centrales de la Guardia Civil

Nivel jerárquico	Nivel administrativo	Denominación en órganos operativos	Denominación en órganos de apoyo
1 nivel	Subsecretario	Director General de la Guardia Civil	
2 nivel	Subdirector general	DAO / Mando Operaciones	Subdirección General
3 nivel	Unidad administrativa	Estado Mayor / Jefatura	Jefatura
4 nivel	Unidad administrativa	Servicio/Unidad/Agrupación	Servicio

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la organización periférica de la Guardia Civil la integran las Zonas, Comandancias, Compañías y Puestos. Las Zonas son unidades de mando, coordinación e inspección de todos los servicios de la Guardia Civil existentes en el ámbito territorial correspondiente. Además, se establecen sobre la base territorial de las CCAA y tienen sede en la capital de la misma, por lo que existen actualmente diecisiete Zonas. Las Comandancias son unidades dedicadas a planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las misiones del Cuerpo en la provincia correspondiente¹⁴⁴. Además, pueden organizarse en unidades subordinadas no territoriales para apoyo y/o cometidos específicos. Las Compañías son las unidades encargadas de planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las misiones de la Guardia Civil su demarcación territorial respectiva¹⁴⁵. Los Puestos son la unidad territorial básica del

¹⁴⁴ Habitualmente el ámbito territorial de la Comandancia es la provincia, aunque también son Comandancias las de Ceuta y Melilla y, excepcionalmente puede haber más de una Comandancia en una provincia (en Asturias existen Comandancias en Oviedo y Gijón, y en Cádiz, en Cádiz y Algeciras).

¹⁴⁵ Inicialmente, las compañías se correspondían a los Partidos Judiciales; en la actualidad esta correspondencia está en desuso. Por ello, las actuales compañías no corresponden a un ámbito definido de la división administrativa territorial, sino que sus demarcaciones obedecen a las características específicas del territorio.

despliegue de la Guardia Civil, disponen de organización variable y se encargan de planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las misiones de Cuerpo en su demarcación territorial respectiva, que puede abarcar uno o varios términos municipales completos o parte de los mismos para garantizar los niveles de presencia, proximidad y servicio necesarios. Se clasifican en tres tipos: Puestos Principales, Puestos Ordinarios y Puestos Auxiliares, dependiendo de las características de la demarcación territorial, mando y dotación de medios.

Como se puede observar en la Tabla 5.9, la organización periférica de la GC se estructura de manera jerárquica, siendo las Zonas el mando superior, por lo que las Comandancias dependen de las Zonas, las Compañías de las Comandancias y los Puestos de las Compañías.

Tabla 5.9. Sistema jerárquico de la organización periférica de la Guardia Civil

Nivel administrativo-territorial	Tipo de unidad territorial
Comunidad Autónoma	Zona
Provincia	Comandancia
-	Compañía
Municipio	Puesto*

*Puesto principal, ordinario o auxiliar, en los municipios que corresponda.
Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 5.10 se detalla la organización periférica de la Guardia Civil. Como se puede observar, por el elevado número de compañías y puestos, el Cuerpo tiene una implantación territorial muy extensa, que tiene su causa en su misión de seguridad ciudadana en el ámbito rural, pero también en los rasgos históricos de presencia capilar en el territorio basada sobre el puesto como unidad básica asociada al municipio.

Tabla 5.10. Resumen numérico de la organización periférica de la Guardia Civil

Zona	Comandancias	Compañías	Puestos
Madrid	1	6	61
Cataluña	4	11	58
C. Valenciana	3	15	142
Andalucía	9	31	346
País Vasco	3	9	20
Aragón	3	14	127
Castilla y León	9	31	273
Galicia	4	18	177
Asturias	2	8	64
Canarias	2	9	46
Islas Baleares	1	4	29
Navarra	1	6	53
Castilla-La Mancha	5	20	264
Extremadura	2	13	162
Murcia	1	6	39
Cantabria	1	5	37
La Rioja	1	4	27
Ceuta	1	1	-
Melilla	1	1	-
TOTALES	54	212	1925

Fuente: Elaboración propia.

5.4.3.- El sistema autonómico de seguridad

Las CCAA tienen asignadas competencias en seguridad que ejercen con carácter exclusivo o concurrente dependiendo de la materia específica. Sin embargo, la policía autonómica no existe en todas la CCAA, por lo que España es el único país descentralizado que no ha descentralizado también su sistema de seguridad (Arenilla y Leguey, 2006).

En el ámbito autonómico, las competencias propias en materia de seguridad son las siguientes¹⁴⁶: la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones; la protección de las autoridades regionales; la policía administrativa autonómica y la coacción en ejecución forzosa de actos administrativos autonómicos; y la coordinación de policías locales. Además, las CCAA pueden ejercer, en colaboración con los cuerpos de seguridad estatales¹⁴⁷, la policía administrativa general, la garantía del funcionamiento de los servicios públicos esenciales, la participación en tareas de policía judicial, la vigilancia de espacios públicos y la protección de manifestaciones y mantenimiento del orden en grandes concentraciones de personas. Además, las administraciones regionales pueden (a través de sus policías) ejercer la resolución amistosa de conflictos, el auxilio en accidentes o catástrofes y la policía administrativa medioambiental (aunque estas funciones se ejercen indistintamente con los cuerpos estatales¹⁴⁸).

Las tres modalidades instrumentales para ejercer las competencias de seguridad (policía autonómica, unidad adscrita del Cuerpo Nacional de Policía y acuerdos con los cuerpos estatales) condicionan en la práctica la actividad de las CCAA en su ejercicio. Por ello, la modalidad instrumental correspondiente se ha convertido en el criterio básico de atribución de competencias, determinando qué acciones realiza cada CA en materia de seguridad ciudadana y cómo las realiza (López y Marchal, 2011).

5.4.3.1- Órganos de mando y administrativos

No existe un marco normativo único que regule los órganos de mando y administrativos regionales en materia de seguridad, debido a que las CCAA tienen potestad de autoorganización. Por lo tanto, cada CCAA ha generado su propia estructura formal, diferenciándose, así, entre varios modelos organizativos y funcionales. Las CCAA con policía autonómica (Cataluña con la Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra; el País Vasco con la Ertzaintza; Navarra con la Policía Foral; y Canarias con el Cuerpo General de

¹⁴⁶ LO 2/86, art. 38.1.

¹⁴⁷ LO 2/86, art. 38.2.

¹⁴⁸ LO 2/86, art. 38.3.

la Policía Canaria) disponen de estructuras organizativas más complejas y desarrolladas que el resto de las administraciones regionales. En el caso de Cataluña, el *President de la Generalitat* ejerce el mando supremo de la Policía; el Departamento de Interior es el órgano superior competente en materia de seguridad, del que depende la Dirección General de la Policía, a quien está subordinado el Comisario Jefe de la Prefectura de Policía, que ejerce el mando inmediato y operativo del Cuerpo¹⁴⁹.

En el País Vasco, el *Lehendakari* ostenta el mando supremo de la Ertzaintza y el Consejero de Seguridad ejerce su jefatura y dirección superior. Directamente subordinado al Consejero el Director de la Ertzaintza es el órgano administrativo de impulso, dirección e inspección. Al Director de la Ertzaintza está subordinado el Jefe de la Ertzaintza, que ejerce el mando directo y la dirección, planificación, coordinación, supervisión y evaluación de la actividad operativa¹⁵⁰.

Por su parte, en Navarra, el Presidente de la Comunidad Foral ejerce el mando supremo y el Consejero de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia tiene asignadas las competencias de mando de la seguridad; del Consejero depende el Director General de Interior y, de este a su vez, la Jefatura del Cuerpo de Policía Foral¹⁵¹.

Por último, en Canarias, la Consejería de Política Territorial Sostenibilidad y Seguridad tiene atribuida la competencia de seguridad, a través de la Dirección General de Seguridad y Emergencias en la que se integra el Cuerpo General de la Policía Canaria. Además, el Gobierno ejerce el mando superior, a través del Consejero, que ejerce la dirección, organización e inspección de las actividades policiales y el Jefe del Cuerpo, el mando inmediato del mismo¹⁵² (Ver Tabla 5.11).

Tabla 5.11. Órganos competentes en seguridad en CCAA con policías autonómicas

CA	Consejería / Dpto. competente	Órgano administrativo	Mando del Cuerpo
Cataluña	Departamento de Interior	DG de la Policía	Prefectura de Policía
País Vasco	Departamento de Seguridad	Director de la Ertzaintza	Jefatura de la Ertzaintza
Navarra	Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia	DG de Interior	Jefatura de la PF
Canarias	Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad	DG de Seguridad y Emergencias	Jefatura del CGPC

Fuente: Elaboración propia

¹⁴⁹ Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, Decreto 2/2016, de 13 de enero, de estructura de los Departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña y Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía.

¹⁵⁰ Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco y Orden de 20 de noviembre de 2013 de la Consejera de Seguridad por la que se aprueba la estructura de la Ertzaintza.

¹⁵¹ Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra y Decreto Foral 198/2015, de 9 de septiembre, de estructura básica del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

¹⁵² Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, Decreto 183/2015, de 21 de julio, de estructuras centrales y periféricas del Gobierno Canario y Decreto/2008, de 19 de febrero, del Reglamento de organización de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.

En las CCAA con Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía (Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón y Asturias), el órgano directivo correspondiente de la administración autonómica ejerce únicamente el control funcional de las mismas, puesto que su dependencia jerárquica y orgánica es directa de los servicios centrales de la Dirección General de la Policía (concretamente de la Jefatura Central Operativa). En este caso el órgano competente en materia de seguridad se vincula con frecuencia a la Consejería o Departamento de Presidencia, y el órgano directivo habitual es una Dirección General (Ver Tabla 5.12). En general, este mismo modelo institucional se repite en las CCAA que no disponen de policía autonómica ni de Unidad de la Policía Nacional adscrita (Madrid, Islas Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Extremadura, Murcia y La Rioja).

Tabla 5.12. Órganos competentes en seguridad en las CCAA con Unidades CNP adscritas

CA	Consejería/Departamento competente	Órgano administrativo
Andalucía	Consejería de Justicia e Interior	DG Interior, emergencias y Protección Civil
Galicia	Consejería Presidencia, Justicia y AAPP	DG Emergencias e Interior
C. Valenciana	Presidencia de la CA	Agencia de Seguridad y Emergencias*
Aragón	Departamento de Presidencia	DG de Interior
Asturias	Consejería de Presidencia	DG de Justicia e Interior

*Agencia pública dependiente directamente del Presidente de la CA

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de esta variedad organizativa, los sistemas de seguridad autonómicos comparten las características siguientes: en primer lugar, la titularidad de las competencias de seguridad está vinculada a una Consejería o un Departamento competente (sin perjuicio del mando supremo simbólico atribuido al Presidente de la Comunidad en algunos casos); en segundo lugar, la existencia de una línea jerárquica Consejería competente-Dirección General-Jefatura del Cuerpo policial, en la que el órgano superior (Consejería o Departamento), tiene subordinado un órgano administrativo (Director General) que a su vez tiene subordinada la Jefatura operativa del cuerpo policial; y, en tercer lugar, los órganos administrativos tienen las atribuciones de impulso y dirección política y las jefaturas de los cuerpos tienen las atribuciones de mando inmediato y operativo.

5.4.3.2- Las policías autonómicas

Las policías autonómicas tampoco cuentan con una estructura organizativa homogénea y común. Sin embargo, a continuación se analizan los principales rasgos de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra, de la Ertzaintza, Policía Foral y del Cuerpo General de la Policía Canaria.

a) La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra

La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PGME) se creó en el año 1983¹⁵³, adoptando como núcleo inicial el Cuerpo de Mossos d'Esquadra (una pequeña y simbólica fuerza de vigilancia de la Diputación de Barcelona heredera de la tradición histórica de las policías territoriales del Antiguo Régimen). La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra es un instituto armado de naturaleza civil que se estructura de manera jerárquica y que depende del President de la Generalitat a través del Departamento de Interior. Además, tiene el carácter de policía ordinaria e integral y actúa en todo el territorio de Cataluña¹⁵⁴.

La misión de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra es proteger el libre ejercicio de los derechos y las libertades y garantizar la seguridad ciudadana, velando por la convivencia pacífica y la protección de las personas y los bienes. Además, como policía al servicio de la comunidad, contribuye a la consecución del bienestar social, cooperando con otros agentes sociales, especialmente en los ámbitos preventivo, asistencial y de rehabilitación. Esta misión institucional se articula mediante el desempeño de diferentes funciones: funciones de policía de seguridad ciudadana¹⁵⁵ (protección de personas y bienes; mantenimiento del orden público; vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Generalitat; garantizar el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de los servicios; vigilancia de espacios públicos; protección de manifestaciones y mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas; prestación de auxilio en accidentes, catástrofe o calamidad pública e intervenir en protección civil; auxilio en las actuaciones de salvamento; ejercen tareas de protección de la seguridad ciudadana atribuidas a las fuerzas de seguridad en la LO 1/1992; prevención de actos delictivos; funciones de policía administrativa¹⁵⁶ (velar por el cumplimiento de las normativas derivadas de las leyes y disposiciones del Estado aplicables en Cataluña, del Parlamento de Cataluña y de la Generalitat garantizando el funcionamiento de los servicios públicos esenciales; inspeccionar actividades sometidas a la ordenación y/o disciplina de la Generalitat denunciando las actividades ilícitas; emplear la coacción en ejecución forzosa de actos o disposiciones de los órganos de la Generalitat; velar por el cumplimiento de la normativa sobre conservación de la naturaleza; velar por el patrimonio cultural catalán, en la salvaguardia y protección del mismo y evitar su expolio o destrucción; colaborar con las policías locales y con los cuerpos estatales en la recogida, tratamiento y comunicación recíproca de información de interés policial; vigilar, inspeccionar y controlar

¹⁵³ Ley 19/1983, de 14 de julio.

¹⁵⁴ Ley 10/1994, de 14 de julio, de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

¹⁵⁵ Ley 10/1994.

¹⁵⁶ Las funciones de policía administrativa comprenden: Ley 10/1994.

las empresas, servicios y personal de seguridad privada); funciones de policía judicial; funciones de intervención en la resolución amistosa de conflictos privados; funciones de cooperación y colaboración con las policías locales¹⁵⁷ (prestar apoyo técnico y operativo a las policías locales cuando éstas no puedan asumir plenamente un servicio, por volumen o especialización; ejercer las funciones propias de la policía local en municipios que no dispongan de ella); y funciones delegadas por el Estado¹⁵⁸. La Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra forma parte de la Administración de la Generalitat y se vincula específicamente al Departamento de Interior. El Cuerpo se organiza en servicios centrales y periféricos que disponen de distintas estructuras organizativas¹⁵⁹. En los servicios centrales se destacan tres órganos directivos especializados funcionalmente, la Prefectura de Policía (ejerce el mando operativo e inmediato del Cuerpo); la Subdirección General de Administración y Servicios (SDGAS), responsable de dirigir, coordinar y supervisar las funciones de administración y gestión de los recursos materiales e infraestructuras, así como el régimen interior y servicios de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra; y el Subdirector General de Recursos Humanos (SDGRRHH), responsable de planificar, impulsar, gestionar y controlar las políticas de personal, de la gestión ordinaria y aplicación del régimen estatutario del personal y procesos selectivos del Cuerpo. Como se puede observar en la Tabla 5.13, los servicios centrales se organizan de manera jerárquica distinguiéndose diferentes denominaciones de las unidades según pertenezcan a órganos operativos (Prefectura, Comisaría Superior, Comisaría General, División/Área Central y Área) o de apoyo (Subdirección General, Servicio, Sección, Área y Negociado).

Tabla 5.13. Sistema jerárquico de los servicios centrales de la Policía de la Generalitat

Nivel jerárquico	Denominación en órganos operativos	Denominación en órganos de apoyo
1 nivel	Dirección General de la Policía	
2 nivel	Prefectura de Policía	Subdirección General
3 nivel	Comisaría Superior	Servicio
4 nivel	Comisaría General	Sección
5 nivel	División / Área Central	Área
6 nivel	Área	Negociado

Fuente: Elaboración propia.

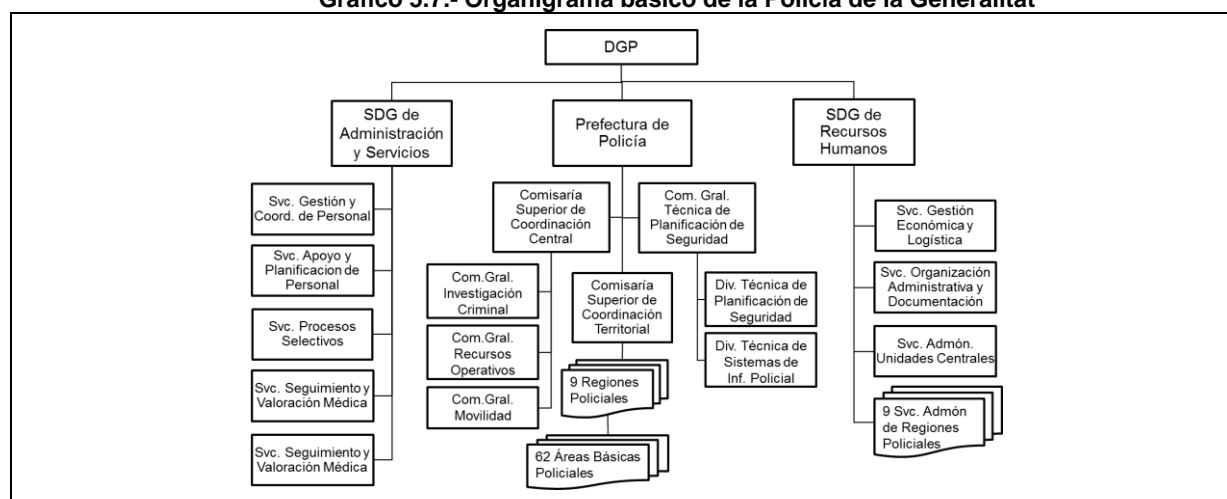
Las unidades administrativas subordinadas directamente al Prefecto de Policía son (ver Gráfico 5.7): la Comisaría Superior de Coordinación Central, la Comisaría Superior de Coordinación Territorial y la Comisaría General Técnica de Planificación de la Seguridad. Estos órganos son unidades administrativas complejas con departamentalización funcional y con una dimensión interna jerarquizada, según la estructura siguiente: Comisarías Generales, Divisiones y Áreas. La Comisaría Superior de Coordinación Central se organiza

¹⁵⁷ Ley 10/1994.

¹⁵⁸ En el marco del art. 150.2 CE.

en la Comisaría General de Investigación Criminal (Divisiones de Investigación Criminal, Policía Científica y Análisis de Criminalidad); Comisaría General de Recursos Operativos (Áreas de Escoltas, Brigada Móvil, Grupo Especial de Intervención, Desactivación de Explosivos, Área Penitenciaria); y, Comisaría General de Movilidad (Divisiones de Tráfico y Transporte). Por su parte, la Comisaría General Técnica de Planificación de la Seguridad se organiza en la División Técnica de Planificación de Seguridad (Área Técnica de Coordinación y Apoyo, Área Técnica de Planificación y Dispositivos, Área Técnica de Coordinación Interpolicial y Área Técnica de Proximidad y Seguridad Ciudadana) y División Técnica de Sistemas de Información Policial (Área Técnica de Elaboración de Datos Policiales, Área Técnica de Seguridad en Tecnologías de la Información y Área Técnica de Coordinación de Proyectos de Sistemas de Información Policial).

Gráfico 5.7.- Organigrama básico de la Policía de la Generalitat



Fuente: Elaboración propia.

Las unidades administrativas subordinadas a la Subdirección General de Recursos Humanos son las siguientes: Servicio de Gestión y Coordinación de Personal (Secciones de Gestión, Sección de Plantillas y Ocupación), Servicio de Apoyo y Planificación de Personal (Sección de Gestión y Planificación Horaria, Sección de Retribuciones y Seguridad Social), Servicio de Procesos Selectivos, Servicio de Seguimiento y Valoración Médica y Servicio de Relaciones Sindicales.

Por su parte, las unidades administrativas subordinadas directamente a la Subdirección General de Administración y Servicios son: Servicio de Gestión Económica y Logística, Servicio de Organización Administrativa y Documentación, Servicio de Administración de Unidades Centrales y Servicios de Administración de Regiones Policiales (un servicio por cada región policial, 9 en total). Como se aprecia los servicios centrales de apoyo y personal se estructuran jerárquicamente en Servicios y Secciones.

Por otro lado, la organización periférica de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra depende de la Comisaría Superior de Coordinación Territorial y se vertebra jerárquicamente en Regiones Policiales y Áreas Básicas Policiales. Las Regiones Policiales son unidades territoriales encargadas del mando, la dirección, y la supervisión e inspección de los servicios policiales de su ámbito territorial. La Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra se desarrolla territorialmente en las siguientes Regiones Policiales: Girona, Ponent, Pirineu Occidental, Central, Camp de Tarragona, les Terres de l'Ebre, Metropolitana Nord, Metropolitana Sud y Metropolitana Barcelona. Subordinadas a las Regiones Policiales se encuentran las Áreas Básicas Policiales, que son las unidades de despliegue de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Escuadra en cada territorio (denominadas también Comisarías) (ver Tabla 5.14)

Tabla 5.14. Organización periférica de la Policía de la Generalitat

Región Policial	Áreas Básicas Policiales
Metropolitana Barcelona	Ciutat Vella, Eixample, Sants-Montjuïc, Les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardó, Nou Barris, Sant Andreu, Sant Martí
Metropolitana Nord	Arenys de Mar, Badalona, Cerdanyola, Granollers, Mataró, Mollet del Vallès, Premià de Mar, Rubí, Sabadell, Santa Coloma de Gramanet, Terrassa
Metropolitana Sud	Cornellà, Esplugues, Garraf, Gavá, L'Hospitalet, Martorell, El Prat, Sant Boi, Sant Feliu, Alt Penedès
Girona	Figueres, Roses, La Bisbal, Sant Feliú de Guixols, Garrotxa, Pla de l'Estany, Ripollès, Selva Interior, Selva Litoral
Ponent	Noguera, Cervera, Urgel, Segrià-Garrigues-Pla d'Urgell
Pirineu Occidental	Alt Urgell, Cerdanya, Pallars, Jussà-Pallars, Sobirà, Val d'Aran-Alta Ribagorça
Central	Anoia, Bages, Berguedà, Osona, Solsonès
Camp de Tarragona	Alt Camp-Conca de Barberà, Baix Camp-Priorat, Baix Penedès, Tarragonès
Terres de l'Ebre	Baix Ebre, Montsià, Terra Alta-Ribera d'Ebre

Fuente: Elaboración propia.

b) La Ertzaintza

La Ertzaintza es la policía autonómica del País Vasco. La creación de este cuerpo policial autonómico se justifica en razones históricas primordialmente, pero también normativas. Por un lado, en relación con los motivos históricos, este cuerpo recoge la tradición de los cuerpos territoriales de los Territorios Históricos (Miñones en Álava y Vizcaya y Mikeletes en Guipúzcoa, reminiscencias del sistema de policías territoriales del Antiguo Régimen); por otro lado, la Ertzaintza también es la heredera de la Ertzaña, el cuerpo policial creado por el gobierno vasco en los tiempos de la Guerra Civil; ambas tradiciones fueron restablecidos en 1980. Por otro lado, las razones normativas se fundamentan en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, ya que este marco legal recoge una serie de competencias en materia de seguridad pública y reconoce la existencia de la Policía autonómica.

La Ertzaintza es un instituto armado de naturaleza civil que se estructura de manera jerárquica y, que depende del Lehendakari a través del Departamento de Seguridad. Su misión institucional es proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades y velar por la seguridad ciudadana en el territorio del País Vasco, para lo que ejerce las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a las fuerzas de seguridad¹⁶⁰.

El Cuerpo forma parte de la administración autonómica a través del Departamento de Seguridad y del Director de la Ertzaintza¹⁶¹ y se organiza en servicios centrales y periféricos que disponen de distintas estructuras organizativas a partir de determinado nivel jerárquico¹⁶². Como se puede observar en la Tabla 5.15 los niveles de Director, Jefatura y División corresponden a servicios centrales; por su parte el nivel de Jefatura y Unidad pueden corresponder a servicios centrales o territoriales según el caso; por su parte los Servicios y Comisarías son niveles vinculados a la estructura territorial.

Tabla 5.15. Sistema jerárquico de la Ertzaintza

Nivel jerárquico	Denominación
1 nivel	Director de la Ertzaintza
2 nivel	Jefatura de la Ertzaintza
3 nivel	División
4 nivel	Jefatura Central / Jefatura Territorial
5 nivel	Unidad Central /Servicio Territorial / Unidad Territorial / Comisaría

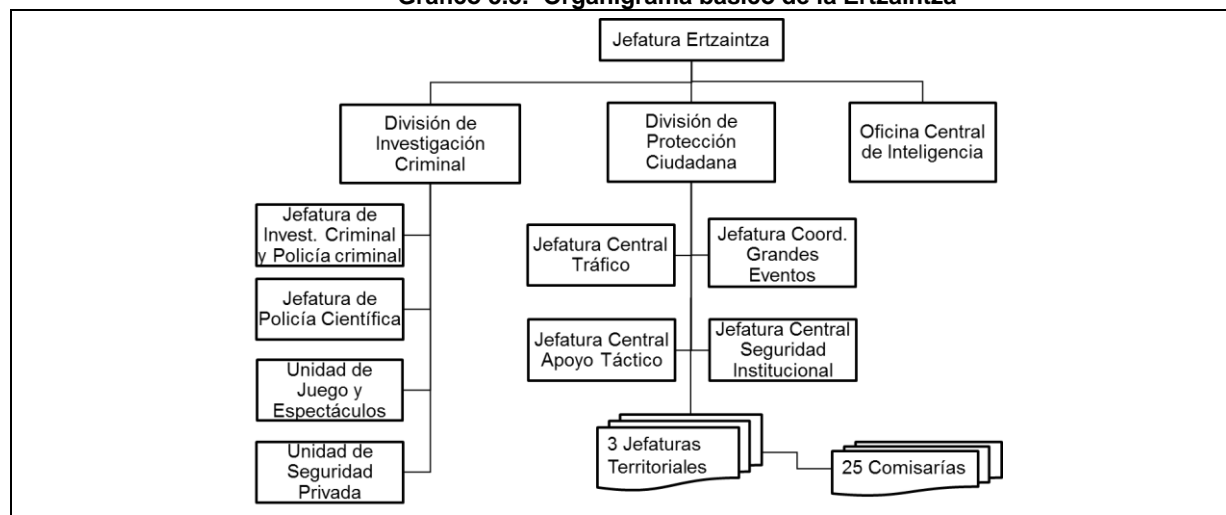
Fuente: Elaboración propia.

Los servicios centrales se caracterizan por la existencia de un único órgano directivo, la Jefatura de la Ertzaintza, que ejerce la dirección y mando operativo y directo del Cuerpo (dirección, planificación, coordinación, supervisión y evaluación de la actividad operativa sobre toda la estructura). Este órgano se estructura en las unidades administrativas siguientes: la División de Protección Ciudadana, la División de Investigación Criminal y la Oficina Central de Inteligencia. Estas unidades son órganos complejos con departamentalización funcional que se estructuran, a su vez, en Jefaturas y Unidades. La División de Protección Ciudadana se vertebra en la Jefatura Central de Tráfico, la Jefatura de Coordinación de Grandes Eventos, la Jefatura Central de Apoyo Táctico (Unidades de Brigada Móvil, Vigilancia y Rescate, Desactivación de Explosivos), y la Jefatura Central de Seguridad Institucional (Unidades de Protección y Seguridad, Intervención, Canina y Seguridad de Edificios). La División de Investigación Criminal se estructura en la Jefatura de Investigación Criminal y Policía Criminal, la Jefatura de Policía Científica, la Unidad de Juego y Espectáculos y la Unidad de Seguridad Privada (ver Gráfico 5.8).

¹⁶⁰ Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

¹⁶¹ De quien dependen directamente los Servicios de Asuntos Internos y Relaciones Institucionales y Comunicación.

¹⁶² Orden de 20 de noviembre de 2013, de la Consejera de Seguridad, de estructura de la Ertzaintza.

Gráfico 5.8.- Organigrama básico de la Ertzaintza

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la organización periférica de la Ertzaintza depende de la División de Protección Ciudadana y se constituye por Jefaturas Territoriales y Comisarías. Las Jefaturas Territoriales se encargan de la planificación, coordinación y dirección de la actividad policial realizada en cada ámbito territorial. En la actualidad, existen tres Jefaturas Territoriales en Araba, Bizkaia y Gipuzkoa (corresponden a los territorios históricos); cada una de estas Jefaturas Territoriales se organiza en: Servicio Territorial de Protección Ciudadana Territorial, Servicio de Investigación Criminal Territorial, Oficina de Inteligencia Territorial, Unidad Territorial de Tráfico y la Sección de Miñones/Mikeletes según el territorio que corresponda. Estos servicios territoriales dependen funcionalmente de las unidades centrales equivalentes. Por su parte, las Comisarías son las unidades territoriales básicas encargadas de proporcionar seguridad, protección y auxilio a la ciudadanía en sus demarcaciones así como las tareas policiales inmediatas. En la Tabla 5.16 se especifican las Comisarías correspondientes a la demarcación de cada Jefatura Territorial.

Tabla 5.16. Organización periférica de la Ertzaintza

Jefatura Territorial	Comisarías
Araba	La Guardia, Vitoria-Gasteiz, Llodio,
Bizkaia	Balmaseda, Basauri, Bilbao, Durango, Erandio, Galdakao, Gernika-Lumo, Getxo, Muskiz, Ondarroa, Sestao.
Gipuzkoa	Donostia, Errenteria, Irún, Azcoitia, Beasain, Bergara, Eibar, Hernani, Tolosa, Zarautz, Zumarraga.

Fuente: Elaboración propia.

c) La Policía Foral

La Policía Foral de Navarra recoge la continuidad histórica del Cuerpo de Policía de Carreteras creado en 1928 por la Diputación Foral para el control del tráfico de vehículos; este cuerpo fue denominado en 1965 Policía Foral de Navarra y dedicado principalmente a

tareas de policía administrativa; conviene señalar que el citado cuerpo nunca fue disuelto y ha ejercido sus tareas desde 1928 de forma ininterrumpida. El Amejoramiento del Fuero¹⁶³ posibilitó directamente la ampliación de los fines y servicios de la PF, lo que permitió la extensión de las funciones del Cuerpo hacia la totalidad de la actividad policial. Así, la Policía Foral es un instituto armado de carácter civil que se organiza de manera jerárquica y que ejerce la totalidad de las funciones policiales en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra y se constituye como el principal cuerpo policial en el mismo¹⁶⁴.

La misión institucional de la Policía Foral es proteger y garantizar las libertades y los derechos de los ciudadanos de su territorio, asegurar el mantenimiento del orden público, previniendo y combatiendo la delincuencia, y facilitando asistencia y servicios a la ciudadanía. Para cumplir con esta misión institucional, debe desempeñar las funciones siguientes: garantizar la seguridad ciudadana, el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes; mantener y, en su caso, restablecer el orden y la seguridad ciudadana y vigilar los espacios públicos, proteger y ordenar las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones; garantizar la protección y seguridad de las autoridades forales y personas, edificios e instalaciones dependientes de las instituciones forales; prevención de actos delictivos y realizar las diligencias necesarias para evitar su comisión; policía judicial, en los casos y formas que señalen las leyes; policía administrativa foral (inspección, denuncia y ejecución forzosa); garantizar el normal funcionamiento de los servicios públicos esenciales de competencia foral; ordenación del tráfico e instrucción de atestados por accidentes de tráfico; inspección del transporte; cooperación y colaboración con las autoridades locales y otros cuerpos de seguridad; inspección de las empresas, servicios y personal de seguridad privada que actúen en el territorio foral; protección y auxilio de personas y bienes, especialmente en los casos de accidente y de emergencia; cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello¹⁶⁵.

El mando supremo del cuerpo corresponde al Presidente de la Comunidad Foral y su dirección al Consejero del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia¹⁶⁶, a través de la Dirección General de Interior.

¹⁶³ LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

¹⁶⁴ Ley Foral, 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, art. 7.2.

¹⁶⁵ Ley Foral 8/2007.

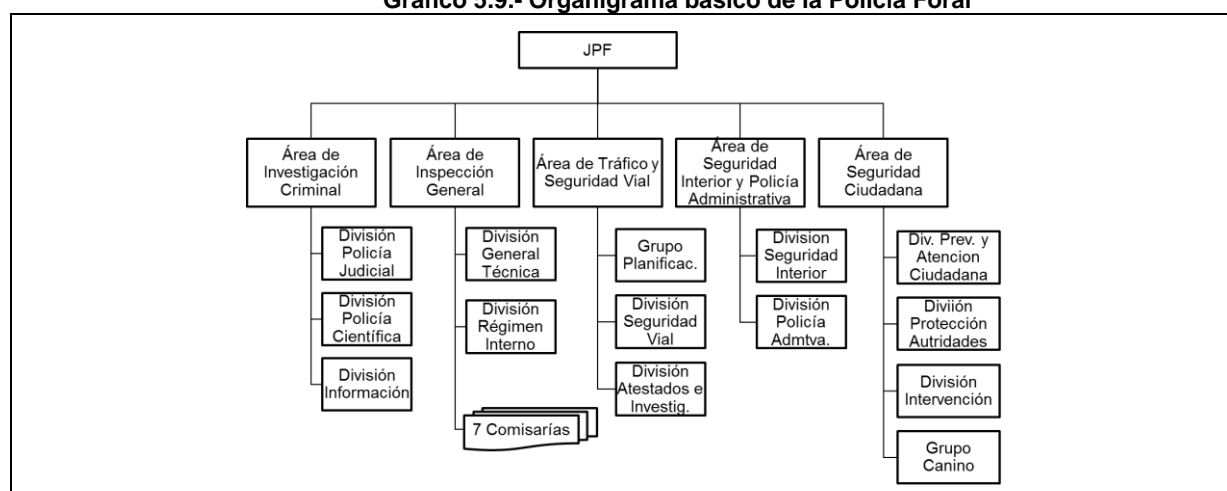
¹⁶⁶ Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra y Decreto Foral 198/2015, de 9 de septiembre, de estructura del Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia.

Tabla 5.17. Sistema jerárquico de la Policía Foral

Nivel jerárquico	Denominación
1 nivel	Jefatura del Cuerpo
2 nivel	Área
3 nivel	División / Comisaría (territorial)
4 nivel	Brigada / Grupo

Fuente: Elaboración propia.

Como se recoge en la Tabla 5.17, la Policía Foral se estructura jerárquicamente en cuatro niveles Jefatura del Cuerpo, Área, División/Comisaría y Brigada/Grupo; la Jefatura, Área y División corresponden a servicios centrales; Comisaría corresponde a la organización periférica y, el último nivel, Brigada/Grupo puede ser indistintamente servicios centrales u organización periférica. Los servicios centrales se caracterizan por la existencia de un único órgano directivo, la Jefatura de la Policía Foral, que ejerce la dirección y mando operativo y directo del Cuerpo¹⁶⁷. Las unidades administrativas subordinadas directamente al Jefe del Cuerpo son: Área de Inspección General (División General Técnica, División de Régimen Interno y las 7 Comisarías territoriales), Área de Tráfico y Seguridad Vial (Grupo de Planificación, División de Seguridad Vial y División de Atestados e Investigación), Área de Seguridad Interior y Policía Administrativa (División de Seguridad Interior y División de Policía Administrativa), Área de Seguridad Ciudadana (División de Prevención y Atención al Ciudadano, División de Protección de Autoridades, División de Intervención y Grupo Canino), y, Área de Investigación Criminal (División de Policía Judicial, División de Policía Científica y División de Información). Estas unidades son unidades administrativas complejas con departamentalización funcional que, a su vez se organizan jerárquicamente en divisiones, brigadas y grupos (ver Gráfico 5.9)

Gráfico 5.9.- Organigrama básico de la Policía Foral

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶⁷ Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio, Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral.

Por último, la organización periférica de la Policía Foral está constituida por las Comisarías, que dependen jerárquicamente del Área de Inspección General. Estas Comisarías son las unidades territoriales básicas encargadas de proporcionar los servicios policiales básicos en sus demarcaciones, así como de desempeñar tareas policiales inmediatas. Actualmente, existen comisarías ubicadas en las localidades de Elizondo, Alsasua, Estella, Pamplona, Sangüesa, Tafalla y Tudela.

d) El Cuerpo General de la Policía Canaria

El Cuerpo General de Policía Canaria se originó en el año 2008¹⁶⁸ como un instituto armado de naturaleza civil para cumplir con la misión institucional de garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades, proteger la seguridad ciudadana y contribuir a la consecución del bienestar social. En las funciones desempeñadas por el Cuerpo General de Policía Canaria para el cumplimiento de su misión institucional se pueden diferenciar dos tipos: funciones exclusivas y funciones que comparte o que ejerce de forma simultánea con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Entre sus funciones exclusivas se destacan las siguientes: la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias localizadas en el territorio autonómico; ejercer la policía administrativa autonómica y la ejecución forzosa de actos autonómicos; la protección del medioambiente y de los recursos naturales; el velar por el cumplimiento de la legislación de ordenación del turismo de Canarias; la inspección del transporte terrestre en las vías públicas interurbanas y del marítimo interinsular; el velar por el cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio cultural canario, evitando su expolio o destrucción; el informar, asistir y orientar a los ciudadanos; el colaborar con las instituciones públicas de protección y tutela de menores en la consecución de sus objetivos; el colaborar con las instituciones públicas y privadas de protección y tutela de los inmigrantes y cualesquiera otras formas de marginación; y el colaborar con los servicios de salvamento marítimo. Las funciones que ejerce junto con los cuerpos estatales son las siguientes: el velar por el cumplimiento de las leyes estatales y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales; la policía judicial; la vigilancia de espacios públicos, protección de las manifestaciones y mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas; la vigilancia del litoral, el control de explosivos y material pirotécnico; la inmigración irregular; la verificación del resguardo fiscal; la vigilancia, verificación y control de las empresas de seguridad privada. El Cuerpo General de Policía Canaria ejerce simultáneamente con los cuerpos estatales las funciones siguientes: la cooperación en la resolución amistosa de los conflictos privados; la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o

¹⁶⁸ Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil; y el velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza¹⁶⁹.

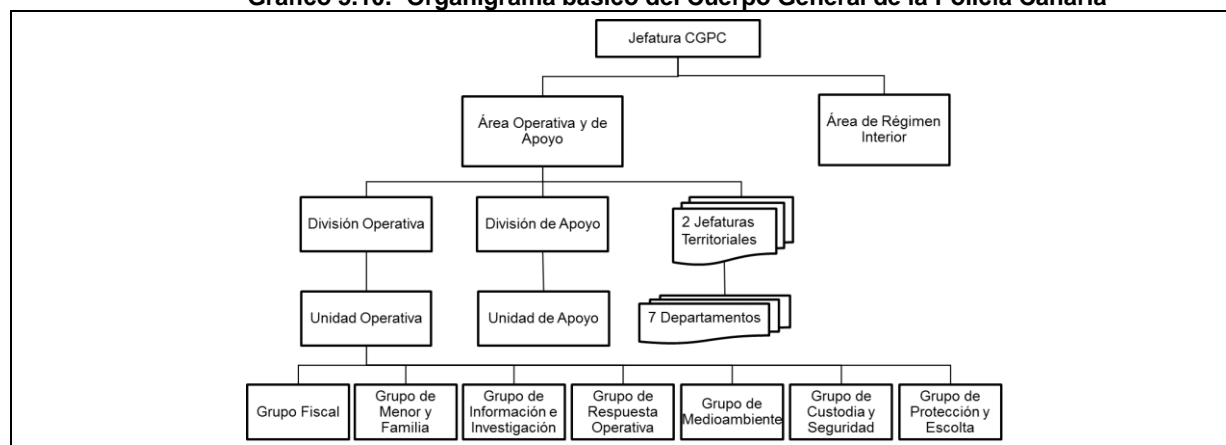
Tabla 5.18. Sistema jerárquico del Cuerpo General de la Policía Canaria

Nivel jerárquico	Denominación
1 nivel	Jefatura del Cuerpo
2 nivel	Área
3 nivel	División
4 nivel	Unidad
5 nivel	Grupo

Fuente: Elaboración propia.

El mando superior del Cuerpo General de Policía Canaria corresponde al Gobierno canario y, en concreto, al Consejero del Departamento de Presidencia, Sostenibilidad y Seguridad¹⁷⁰, aunque se articula a través de la Dirección General de Seguridad. Como se puede observar en la Tabla 5.18, el Cuerpo General de Policía Canaria se estructura jerárquicamente en cinco niveles, la dirección y el mando operativo del Cuerpo se ejerce por la Jefatura¹⁷¹ y las unidades por niveles son el Área, División, Unidad y Grupo.

Gráfico 5.10.- Organigrama básico del Cuerpo General de la Policía Canaria



Fuente: Elaboración propia.

Las unidades administrativas subordinadas directamente al Jefe del Cuerpo son: Área Operativa y de Apoyo y Área de Régimen Interior. El Área Operativa y de Apoyo se estructura en la División y Unidad Operativa (Grupo Fiscal, Grupo Menor y Familia, Grupo de Respuesta Operativa, Grupo de Medioambiente, Grupo de Custodia y Seguridad, Grupo

¹⁶⁹ Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

¹⁷⁰ Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria y Decreto 13/2015, de 21 de julio, de estructura central y periférica de las Consejerías del Gobierno de Canarias.

¹⁷¹ Decreto 77/2010, de 8 de julio, Reglamento de organización y funcionamiento del Cuerpo General de la Policía Canaria.

de Información e Investigación, Grupo de Protección y Escolta) y División de Apoyo (Unidad de Apoyo) (Gráfico 5.10).

El Cuerpo General de Policía Canaria se organiza territorialmente en Zonas y Departamentos. En concreto, existen dos Zonas: Tenerife y Las Palmas. Además, cada Zona se organiza en una serie de Departamentos que corresponden a las islas. En la Zona de Tenerife hay cuatro Departamentos, los de las islas de La Palma, Gomera, Hierro y Tenerife; y en la Zona de Las Palmas existen tres, los de las islas de Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria. En la actualidad el CGPC se encuentra en proceso de implantación y despliegue¹⁷², por ello, su estructura organizativa aún no está completa y su despliegue territorial actual solamente alcanza a las Zonas de Tenerife y las Palmas a los departamentos de ambas islas.

Tabla 5.19. Organización periférica del Cuerpo General de la Policía Canaria

Zona	Departamentos
Tenerife	Islas de La Palma, Gomera, Hierro y Tenerife
Las Palmas	Islas de Fuerteventura, Lanzarote y Gran Canaria

Fuente: Elaboración propia.

5.4.4.- El sistema local de seguridad

Los municipios han tenido históricamente cierta intervención en seguridad que se materializó de formas más o menos intensas según el momento histórico. La CE reconoce la existencia de la Policía Local y, por tanto, la existencia de un nivel local de la seguridad. Las policías locales se ven afectadas por dos marcos normativos diferentes: por un lado el derivado de las atribuciones de seguridad que determina el régimen local¹⁷³, que atribuye funciones de seguridad a la totalidad de los municipios; y por otro, el marco normativo de los cuerpos de seguridad¹⁷⁴. Al igual que el resto de elementos del sistema institucional de seguridad, la misión del nivel local de la seguridad es la defensa del libre ejercicio de los derechos fundamentales y la garantía de la seguridad ciudadana. Esta misión se ejerce en el ámbito del territorio del término municipal respectivo (salvo situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes)¹⁷⁵, por lo que se impide la existencia de cuerpos policiales de base territorial diferente (provincia, isla, comarca, área metropolitana, etc.).

¹⁷² Decreto 77/2010, Disp. Transitoria Única.

¹⁷³ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁷⁴ LO 2/1986.

¹⁷⁵ Las funciones de protección de autoridades locales pueden realizarse fuera del término municipal con autorización expresa del MIR o autoridad competente de la CA con policía autonómica en caso de que se ejerzan en el territorio de la misma.

Las competencias municipales de seguridad son¹⁷⁶: creación de los Cuerpos de Policía Local, vigilancia y protección de edificios e instalaciones municipales, protección de Autoridades municipales, tráfico y seguridad vial; policía administrativa municipal, participación en funciones de policía judicial, intervención en Protección Civil, diligencias de prevención y actividad tendente a evitar delitos, vigilancia de espacios públicos, colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y policías autonómicas en la protección de manifestaciones y mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, y cooperación en la resolución de conflictos privados. Pese a estas importantes funciones, el marco normativo coloca a la policía local en una posición secundaria y en relativa subordinación respecto a los cuerpos estatales y autonómicos (Barcelona, 2006) pese a la mejora en su estatus al ser considerados cuerpos policiales y no cuerpos auxiliares de las policías (Castells, 2000).

El marco normativo atribuye las mismas competencias a todos los cuerpos policía local sin distinguir entre las características de sus municipios (en términos de tamaño poblacional ni complejidad organizativa), ni de los cuerpos policiales (en términos de tamaño, medios y formación); en definitiva, se atribuyen las competencias sin tener en cuenta la capacidad real de ejercerlas. (Barcelona, 2006). La tendencia en las cuatro CCAA con policías autonómicas es la de asimilación o integración de la policía local y la policía autonómica en un único sistema policial, aunque por vías diferentes en cada caso (Castells, 2000).

Los modelos organizativos locales de seguridad son muy variados y, por tanto, no se puede determinar un modelo organizativo único como consecuencia de la potestad de autoorganización de la administración local. Por lo tanto, en los modelos organizativos de las policías locales intervienen las características organizativas de cada Ayuntamiento que habitualmente se vinculan al tamaño del municipio. De hecho, cada cuerpo de policía local es único y con características propias; por tanto cabría hablar de tantos modelos organizativos como cuerpos de policía local existen. En España hay 2012 cuerpos de Policía Local que engloban a un colectivo total de más de 72600 funcionarios (ver Tabla 5.20). La cifra de componentes por cuerpo oscila desde los cerca de 200 cuerpos policiales integrados únicamente por un funcionario (Barcelona, 2006) hasta los 6492 componentes que en 2015 integraban el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.

¹⁷⁶ LO 2/1986, art. 53.

Tabla 5.20. Cuerpos de policía local y efectivos por CCAA

Comunidad Autónoma	Municipios	Cuerpos Policía Local	Efectivos	Fecha
Andalucía	770	515	12464	feb-13
Aragón	730	22	1867	feb-13
Asturias	78	44	1271	jun-13
Canarias	88	87	3500	may-13
Cantabria	102	32	662	feb-13
Castilla y León	2248	73	2439	dic-12
Castilla-La Mancha	919	197	2129	feb-13
Cataluña	946	204	11000	may-13
Comunidad Valenciana	542	276	10475	may-13
Extremadura	383	100	1530	feb-13
Galicia	315	131	2510	dic-12
Islas Baleares	67	45	2680	dic-11
La Rioja	174	8	398	feb-13
Madrid	179	137	12145	Jun-15
Murcia	45	45	2838	dic-12
Navarra	272	20	706	dic-08
País Vasco	250	78	3490	dic-12
Ceuta	1	1	304	feb-13
Melilla	1	1	242	feb-13
TOTALES	8110	2012	72650	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CM.

En todo caso, respecto al modelo organizativo podemos decir que el esquema más simple corresponde a la dependencia orgánica directa del Alcalde; en Ayuntamientos de organización más compleja existe una concejalía delegada competente (habitualmente denominada de Seguridad Ciudadana). En las grandes ciudades, de la Concejalía competente suele depender uno o más órganos administrativos (Direcciones o Coordinaciones Generales) de los que depende orgánicamente el Jefe del Cuerpo de Policía Local. De igual forma cabe destacar que la estructura organizativa interna de cada cuerpo también es ampliamente diversa en función de su dimensionamiento y volumen de efectivos.

Pese a las limitaciones del sistema local de seguridad, la necesidad de responder a la evolución de la seguridad ciudadana y a las crecientes demandas sociales de seguridad ha ocasionado una evolución muy dinámica y compleja de la policía local. La evolución del Régimen Local ha posibilitado la extensión de las tareas de la policía locales hacia funciones no encomendadas en el marco normativo (especialmente policía judicial) y hacia el incremento y cambio de enfoque en las funciones propias. Como consecuencia de todo ello se ha producido una importante escisión en las características y evolución los cuerpos de policía local entre los municipios pequeños sin capacidades policiales o capacidades policiales mínimas y los grandes municipios que han alcanzado gran desarrollo tanto en personal, medios y actividad policial (Agirreazkuenaga, 2000; Castells, 2000; Amoedo, 2000; Barcelona, 2006; Recasens, 2007; Ruano, 2014).

5.4.5.- El sistema de coordinación intergubernamental

El sistema institucional de seguridad español es altamente complejo. Esta complejidad es fruto, entre otras causas de: primero, la existencia de dos grandes cuerpos policiales de base nacional cuyas funciones son en gran parte comunes y la continua tendencia al desdibujamiento de los límites de las tareas asignadas a cada uno de ellos; segundo, la existencia de cuerpos policiales de base nacional, autonómica y local, que acumulan sus jurisdicciones propias sobre el territorio; tercero, la asimetría en la existencia de policías autonómicas y su heterogeneidad derivada de la ausencia inicial de un claro marco normativo y de la arrítmica creación, despliegue y evolución de las mismas; cuarto, la heterogeneidad del nivel local, en el que conviven grandes cuerpos policiales con vocación de policía integral y cuerpos policiales meramente testimoniales. Esta complejidad ha llevado consigo la necesidad de generar un sistema de coordinación intergubernamental. Este sistema de coordinación intergubernamental en materia de seguridad está compuesto básicamente por los órganos de coordinación y los convenios de colaboración.

Los primeros órganos de coordinación se generaron en el año 1986¹⁷⁷. En concreto, los órganos que se constituyeron fueron los siguientes: el Consejo de Política de Seguridad, las Juntas de Seguridad y las Juntas Locales de Seguridad. Estos órganos de coordinación iniciales ya incidían sobre la cuestión central del sistema de coordinación, la territorialización. Por ello, se vertebraron territorialmente sobre el ámbito autonómico y local. Sin embargo, esta estructura de coordinación inicial se amplió mediante la incorporación posterior de los Consejos de Seguridad Ciudadana (creados en el año 1995)¹⁷⁸ y las Juntas de Seguridad de Distrito (creadas en el año 2010)¹⁷⁹.

El Consejo de Política de Seguridad se organizó como una conferencia sectorial en materia de seguridad pública¹⁸⁰, ejerciendo competencias de planificación en materia de seguridad e infraestructuras policiales, de fijación de plantillas de policías autonómicas, de aprobación de directivas y recomendaciones generales, de informe preceptivo sobre disposiciones policiales autonómicas y sobre los convenios de cooperación entre el Estado y las CCAA. El Consejo está presidido por el Ministro del Interior y el pleno lo integran paritariamente los Consejeros competentes de las CCAA y representantes del Estado. El Consejo dispone de un órgano consultivo y de asesoramiento, llamado Comité de Expertos que se compone de cuatro representantes del Estado y cuatro de las CCAA. Este Comité

¹⁷⁷ LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, arts. 48, 49, 50 y 54.

¹⁷⁸ Instrucción 7/2006 de la SES/MIR

¹⁷⁹ RD 1087/2010, de 3 de septiembre, Reglamento de las Juntas Locales de Seguridad, art. 15.

¹⁸⁰ LO 2/86, art. 48.

se encarga de elaborar y proponer fórmulas de coordinación, acuerdos de cooperación, programas de formación y de perfeccionamiento de las policías, así como planes de actuación conjunta. A pesar de lo señalado, en la práctica, el Consejo de Política de Seguridad no ha resultado un órgano operativo, ya que sólo se ha reunido una vez, en el año 2005 y, además, no dispone de Reglamento de régimen interno (MHAP, 2015).

El sistema autonómico de coordinación se articuló mediante la creación de una Junta de Seguridad en aquellas CCAA con policía autonómica¹⁸¹, existiendo actualmente cuatro, en Cataluña, el País Vasco, Navarra y Canarias. Este órgano se diseñó como bilateral y paritario con igual número de representantes del Estado y de la CCAA correspondiente. Entre sus competencias se destacan las siguientes: la coordinación de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la policía autonómica en el territorio regional; la resolución de incidencias surgidas entre los cuerpos policiales; la puesta en común y corrección de las deficiencias de coordinación, mutuo auxilio e información recíproca que se observaran. Estas Juntas han sido tildadas de haber sido desviadas de su razón de ser como órganos coordinadores para ser utilizadas por la AGE como un freno a la descentralización de la seguridad (Ballbé, 1990; Gil Márquez, 1999).

En relación con el sistema de coordinación local se creó la Junta Local de Seguridad en los municipios con policía local¹⁸². Estos órganos se encuentran presididos por el Alcalde¹⁸³ de cada municipio y se componen, además, por los miembros siguientes: vocales de la AGE (Un representante de la Delegación/Subdelegación del Gobierno y los Jefes de los cuerpos estatales que actúen en el municipio); un vocal de la administración autonómica (representante designado por la Consejería competente en materia de seguridad); y tres vocales de la administración local designados por el Alcalde. Las Juntas son órganos colegiados de cooperación y coordinación en el ámbito territorial del municipio de los cuerpos policiales que actúan en el mismo¹⁸⁴. Por ello, ejercen las funciones siguientes: el establecimiento de procedimientos de coordinación y cooperación eficaz de los cuerpos policiales; el análisis y valoración de la seguridad en el municipio; la elaboración de planes e impulso de planes conjuntos y campañas preventivas, el fomento de la cooperación con las de entidades sociales y la participación ciudadana mediante la valoración del desempeño de los Consejos Locales de Seguridad; la emisión de informes sobre las propuestas de actuación de la policía local como policía judicial y su integración en las bases de datos estatales; la planificación de la seguridad de eventos extraordinarios; el conocimiento de los

¹⁸¹ LO 2/86, art. 50.

¹⁸² LO 2/86, art. 54.

¹⁸³ En copresidencia del Delegado/Subdelegado del Gobierno cuando asista a las reuniones.

¹⁸⁴ RD 1087/2010, de 3 de septiembre, Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.

conflictos de competencia; y, la cooperación con los servicios de protección civil. Adicionalmente cabe destacar que en 2010 se crearon las Juntas de Seguridad de Distrito¹⁸⁵, como órganos desconcentrados de las Juntas Locales de Seguridad, que se pueden establecer en aquellas ciudades que estén organizadas en distritos, para la realización las competencias que les delegue la Junta Local de Seguridad en el nivel del distrito.

Además de los órganos citados el sistema de coordinación se constituye también por los Consejos de Seguridad Ciudadana. Los Consejos de Seguridad Ciudadana fueron creados en 1995 como un sistema territorializado para fomentar la participación ciudadana en materia de seguridad¹⁸⁶. Así, se crearon el Consejo Estatal de Seguridad Ciudadana, el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana¹⁸⁷ (en las provincias, a iniciativa del Subdelegado del Gobierno) y el Consejo Local de Seguridad Ciudadana (en los municipios, a iniciativa voluntaria de los ayuntamientos). Este sistema de Consejos no se aplica en Cataluña, País Vasco y Navarra por su particular marco competencial de seguridad. Las funciones de los Consejos son: Promover y facilitar la corresponsabilización de los ciudadanos en la formulación de las políticas de seguridad y su posterior seguimiento; profundizar en la cooperación de las FCS con los ciudadanos y sus movimientos asociativos; y, posibilitar un mayor acercamiento de la administración de la seguridad pública al ciudadano y una mayor agilización en el funcionamiento de la misma. El Consejo Nacional está presidido por el Secretario de Estado de Seguridad y compuesto por el Director General de la Policía y el Director General de la Guardia Civil, el Director General de Política Interior, un representante de los Ministerios de Educación y Trabajo y Asuntos Sociales, un representante del Consejo General del Poder Judicial, un representante de la Fiscalía General del Estado, un representante del Consejo General de la Abogacía, un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias, un representante de las organizaciones empresariales, dos representantes de los sindicatos mayoritarios, un representante del Consejo de Consumidores y Usuarios, un representante de las Asociaciones de Vecinos, un representante de las Asociaciones de Padres de Alumnos, un representante del Consejo de la Juventud de España, un representante de. Instituto de la Juventud de España, un representante de las organizaciones de mujeres, un representante de las organizaciones de personas mayores, un representante de los medios de comunicación escritos, un representante de los medios de comunicación audiovisuales. Por

¹⁸⁵ RD 1087/2010, art. 15

¹⁸⁶ Instrucción 7/1995, de 20 de abril, de la Secretaría de Estado de Interior, constitución de Consejos de Seguridad Ciudadana e Instrucción 7/2006, de 11 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la constitución de los Consejos de Seguridad Ciudadana.

¹⁸⁷ Sustituido en 2006 por los Consejos Autonómicos de Seguridad Ciudadana.

su parte, los Consejos Autonómicos están presididos por el Delegado del Gobierno y compuestos por las máximas autoridades de la Policía Nacional y Guardia Civil en la Comunidad, un representante de las Consejerías con competencias en seguridad y coordinación de policías locales, justicia, educación, asuntos sociales y juventud, dos alcaldes, un representante del Consejo General del Poder Judicial, un representante de la Fiscalía General del Estado, un representante del Consejo General de la Abogacía, un representante de las organizaciones empresariales, dos representantes de los sindicatos mayoritarios, un representante de las Asociaciones de Vecinos, un representante de las Asociaciones de Padres de Alumnos, un representante de las organizaciones juveniles, un representante de las organizaciones de mujeres, un representante de los medios de comunicación. Por su parte, los Consejos Locales están presididos por el Alcalde y no tienen una composición fija, no obstante, deberán estar representadas las administraciones competentes en seguridad y ser representativos del tejido social local. Están constituidos el Consejo Nacional y los Consejos Autonómicos de las CCAA¹⁸⁸; estos órganos no tienen apenas actividad, pese a que reglamentariamente deben reunirse semestralmente.

Respecto a los convenios, existe un complejo entramado de convenios firmados entre todos los niveles gubernamentales que se territorializa a través de las siguientes combinaciones: estatal-autonómico, estatal-local, autonómico-local, incluso local-local. En este sentido, destacan muy especialmente los convenios temáticos entre el nivel estatal y el local que posibilitan el acceso a mayores funciones en seguridad ciudadana por parte de la policía local realizados mediante mecanismos de acuerdo-marco alcanzados entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Este sistema de coordinación genera una dinámica de relaciones que comparte rasgos con el sistema general de relaciones intergubernamentales español que se caracteriza por su escaso desarrollo, su relativa debilidad, su relativa volatilidad y por basarse casi exclusivamente sobre la cooperación vertical y los convenios (Elazar, 1998; Subirats, 1998; Agranoff y Ramos, 1998; Aja et al, 2003; Bañón y Tamayo, 1998). A estas características cabe agregar como rasgos relacionales propios del sistema de institucional de seguridad las siguientes (Rodríguez, 2012): fracaso de la multilateralidad y bilateralidad no generalizada; intensa utilización de convenios entre los niveles estatal y autonómico; gran relevancia del nivel provincial; órganos de relación entre los niveles estatal, autonómico y local, no generalizados, de funcionamiento irregular, con resultados dispares y con tendencia a la infrautilización; convenios entre los niveles estatal y local, temáticos,

¹⁸⁸ En Cataluña, País Vasco y Navarra estos órganos no existen al haber sido sustituidos por diversos órganos de participación propios.

homogéneos, no generalizados y no adaptados a realidades locales distintas; fracaso de los mecanismos de participación ciudadana.

Finalmente, la Tabla 5.21 incluye un resumen de los principales rasgos del sistema institucional de seguridad español en el Estado social y democrático de derecho.

Tabla 5.21. Rasgos del sistema institucional de seguridad español en el Estado social y democrático de derecho

Tipo de elementos	Características
Elementos tradicionales (dependencia del modelo liberal y del modelo franquista)	<ul style="list-style-type: none"> -Mando centralizado en el Ministerio del Interior a través de la red de agentes territoriales. -Burocracia policial fuertemente institucionalizada y con rasgos militarizantes, con la convivencia competitiva de dos cuerpos policiales de base nacional, uno de ellos de estatuto militar. -Estructura organizativa de los cuerpos policiales basada en servicios centrales y periféricos, que ha sido reproducida en todos los cuerpos policiales. -Amplia dimensión funcional del sistema policial pero con funciones relativamente indefinidas, o definidas de forma muy general. -Existencia de elementos auxiliares públicos y privados con protección jurídica como agentes de la autoridad. -Necesidad estructural de coordinación incrementada por la evolución general de la seguridad pero no siempre lograda y siempre puesta en entredicho.
Elementos novedosos del Estado social y democrático	<ul style="list-style-type: none"> -Legitimación del sistema de seguridad a través de la combinación de elementos del Estado liberal (garantía de derechos y libertades) y del Estado social (garantía de la seguridad ciudadana). -Amplia dimensión funcional del sistema policial con funciones relativamente indefinidas, o definidas de forma muy general heredadas del modelo anterior y, posteriormente, incrementadas por la ampliación de la agenda estatal, principalmente en aspectos relacionados con las actividades de policía administrativa. -Existencia de una función pública policial civil y alineada a la lógica de la Administración pública. -Relativa descentralización de las competencias en seguridad con territorialización autonómica no generalizada, asimétrica y diversa. - Presencia de ciertas distorsiones institucionales como consecuencia de la existencia continuada del fenómeno del terrorismo, al que posteriormente se agregaron y otros fenómenos delincuenciales. -Existencia de una importante dimensión local de la seguridad, preferentemente atendida por las Policías Locales, pese a su limitación general. -Existencia de un importante sector de seguridad privada como auxiliar del sistema público de seguridad, que recogió ciertas actividades públicas de seguridad de menor prioridad. -Existencia de un sistema específico de RIG's caracterizado por: el fracaso de la multilateralidad y bilateralidad no generalizada; la intensa utilización de convenios entre los niveles gubernamentales estatal y autonómico; la gran relevancia del nivel provincial; órganos de relación no generalizados, de funcionamiento irregular, resultados dispares y con tendencia a la infrautilización; convenios entre los niveles estatal y local temáticos, homogéneos, no generalizados y no adaptados a distintas realidades locales; y, fracaso de los mecanismos de participación ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 6

El proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid (1983-2015)

La descentralización política que supuso el advenimiento del Estado de las Autonomías tiene como una de sus principales características la existencia de diversas formas en las que las CCAA ejercen sus competencias. Estas formas de materializar las competencias autonómicas están en relación directa a la titularidad de las mismas; bien sean competencias exclusivas (estatales o autonómicas), compartidas o concurrentes. El desarrollo constitucional determinó que la materia de seguridad pública es una competencia compartida entre el Estado y las CCAA, estableciendo las responsabilidades y funciones de cada nivel gubernamental.

Esta característica competencial, en la materia de seguridad ciudadana, ha determinado que existan algunas parcelas dentro de la misma que sean notablemente diferentes en cada CCAA. Estas diferencias se extienden tanto a los sistemas institucionales alcanzados como a las políticas públicas de seguridad aplicadas; y el caso madrileño no es una excepción. Por ello, desde la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid (CM) se inició un proceso de creación del sistema institucional de seguridad ciudadana que se puede caracterizar como particular, propio y exclusivo, que se analizará en este capítulo y en el siguiente.

El proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la CM se caracteriza por la existencia de diversos e importantes hitos de carácter institucional (cambios gubernamentales, aprobación de marcos reguladores relevantes, etc.) que han marcado el desarrollo del mismo. Estos hitos, además de actuar como factores de impulso y retardo del proceso, han determinado sus distintas etapas. Por ello, en la presente investigación se

utilizan algunos de estos hitos importantes para dividir el proceso en etapas temporales claramente delimitadas, que se utilizan como hilo conductor del análisis. Además, en cada fase se estudia cada uno de los niveles gubernamentales (en la medida que cada uno de ellos dispone de su propia dinámica evolutiva), así como las influencias mutuas entre los mismos.

Por lo tanto, el presente capítulo se estructura en tres grandes apartados, correspondientes a cada de una de las etapas del proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la CM. En primer lugar, se analizará el periodo 1983-1986, que se inicia con la fecha de creación de la CM y termina en el año de aprobación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El segundo epígrafe, se origina con la implantación del marco normativo citado (1986) y dura hasta que se aprueba el Programa de Seguridad de la CM en el año 2004 (más conocido como Proyecto BESCAM¹⁸⁹). Finalmente, el tercer epígrafe abarca la tercera gran etapa 2004-2015 que comienza con la puesta en marcha del citado programa de Seguridad de la CM y concluye con las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2015.

6.1.- Etapa 1983-1986. La transición de la seguridad al modelo democrático

Los hitos que delimitan la etapa 1983-1986 son la aprobación del Estatuto de Autonomía de la CM el día 25 de febrero de 1983 y de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Las elecciones generales del 28 de octubre de 1982 fueron ganadas por el PSOE por una amplia mayoría (48,11 % del voto válido, 10.127.392 votos y 202 diputados en el Congreso, con una participación histórica del 79,97 % del electorado). La gran estabilidad política obtenida permitió al primer gobierno socialista de Felipe González iniciar decididamente la consolidación del Estado social, con amplias medidas de política social; la realización de una política militar dirigida a la erradicación del golpismo; y el impulso de las negociaciones finales para la adhesión de España en la Comunidad Económica Europea. En política autonómica, en la primera parte de la legislatura, se cerró el proceso de creación de las CCAA, tras la aprobación de la totalidad de los Estatutos de Autonomía. La institucionalización de las CCAA se realizó en el marco de lo acordado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Unión de Centro

¹⁸⁹ El acrónimo BESCAM obedece a que en el primer impulso del Programa se propugnaba la creación de unas unidades policiales denominadas “Brigadas Especiales de Seguridad Ciudadana de la Comunidad de Madrid”. Posteriormente, tales unidades se denominaron “Bases Especiales de Seguridad Ciudadana de la Comunidad de Madrid” y finalmente, la denominación oficial es “Programa de Seguridad Ciudadana de la Comunidad de Madrid”. No obstante el programa se conoce comúnmente como “Proyecto BESCAM” o simplemente “BESCAM”.

Democrático (UCD) en los pactos autonómicos de 1981 y se materializó en la ley 12/1983, de octubre, del Proceso Autonómico.

En materia de seguridad, el sistema institucional se encontraba en plena transformación hacia el modelo aprobado por la ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía. Esta norma era el instrumento inicial de la relegitimación y modernización de las instituciones de seguridad como consecuencias del cambio del entorno sociopolítico y de lo acordado en los pactos de la Moncloa. También es destacable el hecho que durante este periodo existía una cierta desorientación en las fuerzas de seguridad derivada de los cambios institucionales tendentes a la relegitimación, y de la reacción de ciertas capas sociales, que vieron en el abandono de las prácticas policiales antidemocráticas y en el reducción del control social, una posibilidad de impunidad ante ciertas prácticas delictivas o incívicas.

Además de los aspectos internos al entorno policial, destacaban tres problemas que demandaban importantes esfuerzos en materia de seguridad. Las drogas (cuya visión en esta época se vinculaba a un problema de seguridad más que de salud), la inseguridad ciudadana (muy asociada a los problemas delincuenciales derivados del problema de las drogas) y el terrorismo (especialmente virulento en este período en la ciudad de Madrid) eran causa de una importante preocupación para la ciudadanía. Por ello, estos problemas se consideraron de alta prioridad para las instituciones de seguridad y, en consecuencia, tuvieron un elevado impacto en la evolución del modelo institucional. A continuación, se analizan la dinámica institucional de la seguridad en cada uno de los tres niveles gubernamentales en el período citado.

6.1.1.- El nivel gubernamental estatal

En el inicio de este período, los órganos estatales que integraban la estructura organizativa de seguridad ciudadana en la incipiente CM eran los siguientes: el Gobernador Civil y las Unidades territoriales de las Fuerzas de Seguridad. Estas fuerzas estaban compuestas por las unidades territoriales de la Policía gubernativa, encuadradas en la Jefatura Superior de Policía (que comprendía la estructura del Cuerpo Superior de Policía y las Unidades del Cuerpo de Policía Nacional), y el Tercio de Madrid de la Guardia Civil (que comprendía dos comandancias, la 111 Comandancia Madrid-Interior (Ciudad de Madrid) y la 112 Comandancia Madrid-Exterior (Provincia de Madrid).

6.1.1.1.- El Delegado del Gobierno

Durante esta etapa desapareció la figura del Gobernador Civil de Madrid y se substituyó por el Delegado del Gobierno¹⁹⁰. En el caso de la CM, esta substitución se realizó en virtud de la LO 17/1983, de 16 de noviembre, sobre desarrollo del artículo 154 de la Constitución. Este marco normativo desarrolló la figura del Delegado del Gobierno en las CCAA, figura constitucionalmente obligatoria¹⁹¹, cuya creación y regulación se hacía imprescindible una vez que se había cerrado el mapa autonómico y ya se había iniciado la institucionalización básica de la totalidad de las CCAA. En Madrid, por ser Comunidad uniprovincial, el Delegado del Gobierno asumió directamente las funciones del Gobernador Civil¹⁹², por lo que pasó a desempeñar las responsabilidades que éste tenía en materia de seguridad. La regulación de los Delegados del Gobierno en las CCAA¹⁹³ determinaba que las responsabilidades del Gobernador Civil en materia de seguridad consistían en *“dirigir y coordinar en los términos previstos en las leyes [...], la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado”*. Dada la contemporaneidad de este marco normativo con la creación del Delegado del Gobierno¹⁹⁴, se considera que las responsabilidades de seguridad que se determinaron en el mismo son más adecuadas a la realidad del momento que las referencias realizadas en otros marcos normativos aún vigentes pero anacrónicos.

Este aspecto es de relevancia institucional puesto que, dado el carácter uniprovincial de la CM, la temprana desaparición del gobernador civil supuso que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado estuvieran al mando de una figura más acorde a la realidad democrática y a la nueva organización territorial del Estado que la anacrónica figura del Gobernador Civil, pero muy claramente menos institucionalizada. En todo caso, el mando del Delegado del Gobierno sobre los cuerpos estatales es más un mando de carácter simbólico que real¹⁹⁵. Esto deriva del hecho de que, en realidad, en esta época las unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la CM dependían de la Dirección de Seguridad del Estado¹⁹⁶ (antecedente directo de la actual Secretaría de Estado de

¹⁹⁰ La desaparición de los gobernadores civiles en el resto del país se realizó muy posteriormente en virtud de la ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la AGE.

¹⁹¹ *“Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad”* (CE., art. 154).

¹⁹² LO 17/1983, art. 11.

¹⁹³ RD 2236/1980, art. 6 y 12.

¹⁹⁴ El RD 2236/1980 se aprobó para desarrollar provisionalmente la figura del Delegado en las CCAA tras el inicio del proceso autonómico (se aprobó tras la aprobación de los estatutos vasco y catalán). Este RD denominaba al Delegado como “Gobernador General” y fue objeto de importantes controversias que posteriormente ocasionarían su derogación y substitución por la LO 17/1983.

¹⁹⁵ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 11 de marzo de 2016, entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016.

¹⁹⁶ Ley 55/1978, art. 3.

Seguridad) y de sus respectivas Dirección General de la Policía y Dirección General de la Guardia Civil.

El mando de las fuerzas de seguridad por los gobernadores civiles obedecía al esquema liberal decimonónico de agentes territoriales al mando de las fuerzas estatales de presencia y control territorial. Este esquema dejó de ser válido con la mejora de las comunicaciones y, especialmente, tras la regulación de las relaciones entre el Ministerio de la Gobernación/Interior, Dirección General de Seguridad, Dirección General de la Guardia Civil, y los gobernadores civiles que los sucesivos marcos normativos establecieron históricamente y que se han mantenido en una permanente confusión relativa. Históricamente, esta posición poco clara del Gobernador Civil se mitigaba con la tradición de los cuerpos de seguridad de obediencia al mismo. Sin embargo, la falta de claridad se incrementó con la denominación de Delegado del Gobierno, por ser una nueva figura claramente desdibujada e institucionalmente débil¹⁹⁷. Esta problemática se ha puesto de manifiesto por algunas autoridades en materia de seguridad al señalar lo siguiente: *“Un gobernador gobierna, y un delegado ¿qué hace?, ¿es delegado de quién y para qué?”* (entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 11 de marzo de 2016). *“El problema en realidad es que el Delegado del Gobierno no es autoridad, las fuerzas de seguridad no le están subordinadas orgánicamente; y la ‘auctoritas’ tradicional del Gobernador civil no la tiene el Delegado del Gobierno [...] Nadie se niega claramente pero tampoco se puede ordenar claramente; ahí hay una ‘quiebra de autoridad’ [...] La seguridad ciudadana necesita una inmediatez de respuesta que el Delegado del Gobierno no puede institucionalmente proporcionar”* (entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016). *“La realidad es otra; el Delegado del Gobierno no manda la policía; te limitas a que no haya ilegalidades y te acompasas al tiempo político, pero la actuación es independiente”* (entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016).

Por tanto, la sustitución del Gobernador Civil por la creación de la figura del Delegado del Gobierno se debió al nuevo entorno sociopolítico y al proceso de institucionalización de las CCAA. La nueva figura institucional en materia de seguridad retuvo las atribuciones ya consolidadas históricamente, manteniendo a la vez el confuso marco de sus relaciones con las fuerzas de seguridad.

¹⁹⁷ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 11 de marzo de 2016, entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016

Este claro déficit institucional es un importante factor de complejidad en la coordinación de los cuerpos estatales en la CM. Sin embargo, otros factores también contribuyen a acrecentar esta complejidad como la distorsión debida al problema del terrorismo, la compartimentación y el blindaje de las competencias policiales y el celo en su ejecución, así como la opacidad de la información¹⁹⁸. En este sentido, algunas autoridades en materia de seguridad han resaltado lo siguiente: *“La coordinación es algo complejo en extremo; y que no haya aquí policía autonómica es una ventaja para esto”* (Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 2 de marzo de 2016). *“La coordinación no existe, se puede forzar alguna coordinación ante un problema en concreto, pero no es lo habitual”* (Entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016). *“La coordinación entre las fuerzas de seguridad del Estado es la gran asignatura pendiente [...] influyen mucho las diferentes lógicas de funcionamiento y culturas organizativas”* (Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016).

6.1.1.2.- La Policía gubernativa

Durante este periodo, las Fuerzas de Seguridad se encontraban en un proceso de consolidación de los cambios institucionales introducidos por la Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía. Como se indicó con anterioridad, este marco normativo era consecuencia de las reformas de las Fuerzas de Orden Público acordadas en los Pactos de la Moncloa. Estos cambios institucionales recogían a su vez ciertas tendencias organizativas que ya venían realizándose en las instituciones de seguridad desde la Transición (incluso el franquismo) mediante normas reglamentarias (reparto territorial y competencial entre la Policía y la Guardia Civil, mantenimiento y consolidación de estructuras organizativas, etc.).

Algunas de las reformas institucionales eran especialmente importantes para la visibilidad del cambio democrático y la búsqueda de la relegitimación de las fuerzas policiales. El cambio más relevante fue la identidad corporativa del nuevo Cuerpo de Policía Nacional, como sucesor del Cuerpo de la Policía Armada. En este sentido, se crearon prendas de uniforme más adecuadas para el servicio en la vía pública, vehículos adaptados a la ciudad para patrulla y otros usos, etc. En todo caso, la medida más visible y evidente fue el nuevo color marrón corporativo en uniformes, vehículos, etc., en sustitución del omnipresente gris de la policía anterior.

¹⁹⁸ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 11 de marzo de 2016, entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016

Una de las principales novedades introducidas por el nuevo marco normativo fue la consideración global como cuerpos de seguridad del Estado de la totalidad de los cuerpos policiales de ámbito nacional, bajo el mando del gobierno: la Policía, compuesta por el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional, y la Guardia Civil. Esto implicaba un núcleo de características institucionales comunes, tales como; la misión general de defensa del ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana, que se materializaba a través de las funciones comunes de orden público y seguridad, de prevención y represión de la delincuencia y de colaboración social; y la determinación de la jurisdicción ordinaria como jurisdicción de control de la actividad policial. Además, se consolidaron las funciones tradicionales de cada cuerpo (en la Policía, la expedición del DNI y pasaportes, las relacionadas con extranjería y las relacionadas con el acceso y salida del territorio nacional; y en la Guardia Civil, la policía administrativa de armas y explosivos, la custodia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras; el tráfico interurbano; el resguardo fiscal del Estado y contrabando; y la vigilancia de establecimientos penitenciarios y edificios públicos) y se realizó, un reparto territorial para el ejercicio de las funciones genéricas de seguridad. En este sentido, la Policía asumió las tareas de seguridad en las capitales provinciales y en los términos municipales mayores de 20000 habitantes y que, además, se determinara expresamente; la Guardia Civil se encargaría del resto del territorio¹⁹⁹.

Respecto al nuevo ámbito funcional, ninguna de las funciones asignadas era ajena a la cotidianeidad del trabajo policial (funciones de orden público y seguridad, de prevención y represión de la delincuencia y de colaboración social). No obstante, sí aparecieron nuevas necesidades derivadas de fenómenos novedosos, como las que implicaba la cada vez más intensa colaboración policial internacional²⁰⁰ o de la lucha contraterrorista o contra el narcotráfico.

La nueva situación de la Policía gubernativa quedó de manifiesto con la aprobación del RD 669/1984, de 28 de marzo, de estructura y funciones de la organización de la Seguridad del Estado. Este marco normativo reconocía la dispersión, contradicción y falta de coherencia y adecuación a la normas de rango superior de las disposiciones que regulaban la estructura y funciones de la seguridad del Estado. También reconocía la necesidad de introducir los principios administrativos en la organización policial y de adaptar la estructura

¹⁹⁹ El propio marco normativo permitía excepcionar el umbral de población, lo que generó situaciones anómalas. Adicionalmente, la indeterminación real del umbral de población permitía un gran laxismo en la determinación de la competencia de uno u otro cuerpo, dándose situaciones muy diversas y paradójicas que se han acentuado más recientemente dada la evolución demográfica del país.

²⁰⁰ Especialmente intensificadas por el ingreso en las instituciones europeas y la nueva forma de gestión de las fronteras que ello implicaba.

organizativa a la integración de cuerpos policiales y a las necesidades de la seguridad ciudadana y evolución de la delincuencia. Todo ello manteniendo las denominaciones tradicionales²⁰¹.

Por tanto, el movimiento hacia la unificación de cuerpos determinó que todo el mando de la Policía gubernativa debía estar en manos del Cuerpo Superior, quedando el Cuerpo de Policía Nacional en una posición subordinada²⁰². En concreto, se creó una estructura policial única que prácticamente reproducía la existente en el Cuerpo Superior, tanto en los servicios centrales como en la organización periférica, aunque las unidades del Cuerpo de Policía Nacional se integraban en las nuevas comisarías territoriales (lo que suponía la desaparición de la estructura del Cuerpo). Además, el Cuerpo Superior ejercía el mando de todas las unidades de los servicios centrales, jefaturas superiores de policía, comisarías provinciales, locales y de distrito. Esta tendencia ocasionó tensiones internas entre ambos cuerpos, como consecuencia de sus distintas lógicas de funcionamiento militar-civil y de su fuerte y arraigado sentido corporativo. En particular, el Cuerpo de Policía Nacional se mostraba reticente a perder sus propias unidades y su independencia de actuación, y sus mandos no estaban de acuerdo en subordinarse al mando del Cuerpo Superior de Policía²⁰³. Otro aspecto de importancia en la institucionalización del Cuerpo de Policía Nacional fue el inicio de la profesionalización definitiva de sus mandos, mediante la supresión del mando de unidades en el Cuerpo como un posible destino de la carrera militar.

6.1.1.3.- La Guardia Civil

La Guardia Civil mantuvo su organización y ámbito funcional, aunque se encontraba también es un proceso de consolidación institucional, a raíz de la aprobación de la Ley 55/1978. Este marco normativo (pese a ir dirigido especialmente a regular la Policía gubernativa) introdujo como novedad significativa el modelo de enfoque integral en materia de seguridad, al interpretar a las fuerzas de seguridad como un todo. Por lo tanto, llevó consigo importantes cambios institucionales para la Guardia Civil, además del cambio que ya suponía considerar el Cuerpo de forma integrada con la policía gubernativa por primera vez en la historia.

La medida institucional más relevante para la Guardia Civil fue la introducción del control jurisdiccional de sus acciones, a pesar de que conservó su fuero militar. De este modo, el personal del Cuerpo podía ser enjuiciado por la jurisdicción ordinaria si cometía

²⁰¹ RD 669/1984, preámbulo.

²⁰² RD 669/1984, art. 4.

²⁰³ Entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016.

delitos en el ejercicio de sus funciones policiales. Además, los delitos cometidos en contra de los integrantes de la Guardia Civil también serían enjuiciados por la jurisdicción ordinaria. Esta iniciativa fue claramente desmilitarizadora, por lo que reforzó el componente policial del Cuerpo frente a su importante componente militar.

Otra novedad institucional fue la habilitación de la posibilidad de realizar el servicio militar en la Guardia Civil, al generarse la figura del guardia civil auxiliar²⁰⁴. Esta posibilidad (además de la novedad que suponía realizar el servicio militar en un cuerpo policial) abundaba en la identificación militar del Cuerpo, al equipararse a determinadas unidades militares en las que se realizaba el servicio militar en condiciones de voluntariado especial²⁰⁵. La principal razón que justificó la creación de esta figura fue la carencia de recursos, ya que la Guardia Civil debía asumir nuevas tareas sin tener medios personales suficientes. Esta situación, llevó consigo que el Cuerpo tuviese que captar efectivos de su masa principal (el medio rural), lo que generó *“un deterioro constante y progresivo de la eficacia del sistema operativo en dicho medio”* (RD 3543/1981, preámbulo). El preámbulo del citado marco normativo fue claramente ilustrativo respecto a la situación de continuidad institucional de la Guardia Civil al citar expresamente que mantenía su estructura casi sin variación desde su fundación en 1844 y sus efectivos eran similares a los existentes en 1943, pese al cambio del entorno y de sus misiones.

Es preciso destacar que las nuevas funciones de la Guardia Civil no eran novedosas ni desconocidas para el Cuerpo, pero la existencia del fenómeno terrorista había generado nuevas e importantes demandas en dos direcciones. En primer lugar, se requería una fuerte potenciación de los servicios de información como consecuencia del intenso protagonismo del Cuerpo en la lucha contra el terrorismo (Amoedo, 2000). La potenciación de las tareas de información obligo a desviar hacia este servicio a un gran volumen de personal de una especial idoneidad y gran especialización, lo que obligaba continuamente a realizar reclutamiento interno en el Cuerpo. En segundo lugar, las acciones terroristas ocasionaron una importante y creciente demanda de servicios de protección de edificios, protección de personas y protección de movimientos, etc. que debían satisfacerse a toda costa.

Ambas circunstancias se manifestaban de forma particularmente intensa en Madrid, al tratarse de una zona especialmente amenazada por el terrorismo. Estas condiciones de

²⁰⁴ RD 3543/1981, de 30 de octubre, de prestación del servicio militar por medio del voluntariado especial en el Cuerpo de la GC.

²⁰⁵ El voluntariado especial era una forma de semiprofesionalidad militar que consistía en la prestación del servicio militar de forma retribuida, que podía extenderse mediante sucesivos compromisos de diferente duración temporal. Fue una vía de asegurar el reclutamiento con una cierta continuidad para determinadas unidades militares de alta especialización, tales como las unidades de ferrocarriles, paracaidistas, la Legión, etc.

amenaza terrorista ocasionaban que la Guardia Civil debiera proporcionar vigilancia y protección permanente a un gran número de edificios oficiales y autoridades. Estas tareas en Madrid, absorbían la totalidad del esfuerzo permanente de la 111 Comandancia (Madrid-Interior)²⁰⁶.

En definitiva, en el periodo 1983-1986 el proceso de institucionalización de los órganos de seguridad del nivel estatal de la CM se caracterizó por los rasgos siguientes: En primer lugar, por la existencia de una alta demanda de servicios de seguridad a raíz de la situación de inseguridad ciudadana y terrorismo, lo que condicionó el diseño organizativo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de la fuerte potenciación de los servicios de información y unidades dedicadas a la protección estática de autoridades, edificios e instalaciones. En segundo lugar, por la debilidad institucional de la figura del Delegado del Gobierno que generó dificultades de relación con las fuerzas estatales, lo que obstaculizó la coordinación superior de las mismas, a lo que se agregaba la actuación totalmente independiente entre sí de ambos cuerpos policiales. En tercer lugar, por las tensiones internas de la Policía gubernativa ocasionadas por los procesos de sucesión de los antiguos cuerpos (Cuerpo General de Policía y Cuerpo de la Policía Armada) por el Cuerpo Superior de Policía y Cuerpo de Policía Nacional, así como por la nueva estructura policial tendente a la unificación, basada sobre la subordinación del Cuerpo de Policía Nacional al Cuerpo Superior de Policía, aprovechando la estructura previa del extinto Cuerpo General y la desaparición de las Unidades propias del Cuerpo de Policía Nacional. En cuarto lugar, por el impulso de importantes intentos de relegitimación de las fuerzas de seguridad mediante cambios institucionales de gran importancia y visibilidad respecto a la situación anterior (como por ejemplo la novedosa identidad corporativa del Cuerpo de Policía Nacional, la adecuación de los vehículos a la patrulla urbana, las prendas de uniforme más aptas para el servicio en la vía pública, etc.). Estas medidas intentaban romper con la visión negativa del entorno policial en importantes capas de la ciudadanía como consecuencia de la instrumentalización política de las fuerzas de seguridad realizada por el franquismo.

6.1.2.- El nivel gubernamental autonómico

La CM se creó mediante la aprobación de su Estatuto de Autonomía en el año 1983²⁰⁷. Este marco normativo fundacional le otorgó una serie de competencias exclusivas

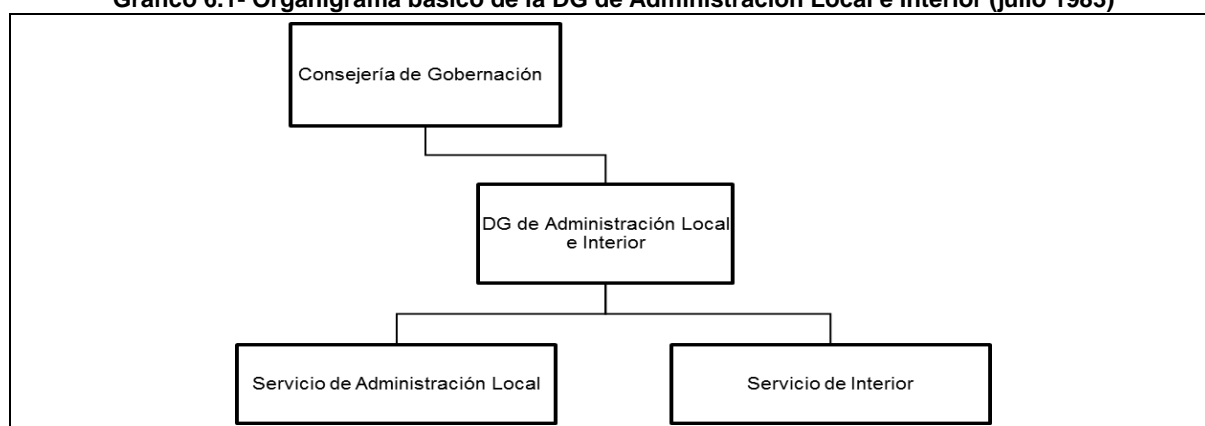
²⁰⁶ La protección de todos los edificios públicos (excepto los edificios militares) que se creyeran necesitados de protección era competencia de la Guardia Civil, al determinar el marco normativo que la Policía sólo protegería sus edificios propios (Ley 55/1978, arts. 4 y 13).

²⁰⁷ LO 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

en materia de seguridad: la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, la coordinación y todas las facultades en relación con las policías locales²⁰⁸. En este último caso, el Estatuto determinó que las competencias se ejercerían en los términos que se fijasen por la norma reguladora de los cuerpos policiales²⁰⁹.

El primer gobierno de la CM, presidido por Joaquín Leguina, se constituyó el 13 de junio de 1983. En la estructura administrativa vinculada a este gobierno se destacaba la Consejería de Gobernación²¹⁰, ya que de ella dependía la DG de Administración Local e Interior que asumía, entre otras, las competencias de incendios y salvamento, seguridad interior, coordinación y formación de policías locales y protección civil, a través del Servicio de Interior²¹¹ (véase Gráfico 6.1)..., de estructura provisional de

Gráfico 6.1- Organigrama básico de la DG de Administración Local e Interior (julio 1983)



Fuente: Elaboración propia

El 22 de septiembre de 1983 (unos tres meses después de su creación), se reestructuró la estructura organizativa y funcional de la Consejería de Gobernación²¹². En concreto, se creó la Dirección de Servicios de Interior como órgano subordinado a la Consejería que debía ejercer las funciones de prevención y extinción de incendios y salvamento, protección civil, seguridad interior, y coordinación y formación de PPLL. Para el desarrollo de estas competencias, se constituyeron dos servicios dependientes del órgano citado, el Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y Protección Civil; y el Servicio de Seguridad Interior y Coordinación y Formación de PPLL²¹³ (véase Gráfico 6.2).

²⁰⁸ LO 3/1983, arts. 26.1.27 y 26.1.28.

²⁰⁹ La LO a la que remite el Estatuto es la LO 2/1986 de posterior aprobación.

²¹⁰ Decreto 51/1983, de 7 de julio

²¹¹ Decreto 51/1983, art. 5.

²¹² Decreto 85/1983, de 22 de septiembre, de estructura de la Consejería de Gobernación.

²¹³ Decreto 85/1983, art. 3.

Gráfico 6.2- Organigrama básico de la Dirección de Servicios de Interior (septiembre 1983)

Fuente: Elaboración propia

En el año 1984, se aprobó una importante medida para la institucionalización del sistema autonómico de seguridad: la creación de la Junta asesora de coordinación de policías locales de la CM²¹⁴. Este órgano adscribió a la Consejería de Gobernación como órgano consultivo en materias sometidas a su esfera de acción y competencias.

La Junta se componía aproximadamente de nueve miembros. El Consejero de Gobernación ejercía como Presidente y, en su ausencia, podía ser sustituido por el Director del Servicio de Interior. Los vocales (hasta un máximo de seis) eran nombrados por el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Gobernación entre personas expertas en la materia o directamente relacionadas con las policías locales. El Jefe del Servicio de Coordinación y Formación de PPLL desempeñaba el cargo de secretario, con voz y sin voto.

Las funciones de la Junta eran las siguientes²¹⁵: la elaboración de estudios tendentes a la homogeneización en las policías municipales de la selección formación y perfeccionamiento del personal, la organización de servicios policiales, las actuaciones y los instrumentos y medios técnicos; el asesoramiento en las actuaciones policiales supramunicipales; la formulación de iniciativas de coordinación de policías locales; y la emisión de informes preceptivos sobre proyectos normativos autonómicos y locales en materia de policía local.

En el mes de febrero del año 1986, se llevó a cabo un proceso de reorganización de la estructura administrativa de los órganos responsables de seguridad. En concreto, se creó la Dirección General de Protección Ciudadana (DGPC), lo que supuso el alcance del rango de Dirección General del órgano administrativo responsable de la materia de seguridad. El contenido funcional de este órgano era el siguiente²¹⁶: la prevención y extinción de

²¹⁴ Decreto 31/1984, de 27 de marzo

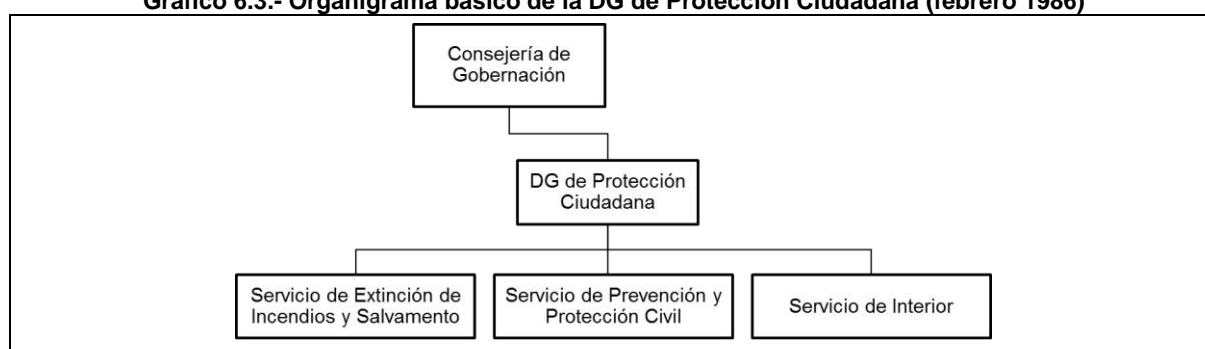
²¹⁵ Decreto 31/1984, art. 2.

²¹⁶ Decreto 27/1986, art. 8.

incendios; la protección civil y emergencias; la seguridad integral y control de seguridad de los edificios e instalaciones; la coordinación de la policía local (comprendiendo los aspectos normativos, la coordinación de la actuación, la formación, el asesoramiento y la coordinación con los ayuntamientos); y el fomento de las mancomunidades de policía local.

La DGPC se organizó en varios servicios: el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento, el Servicio de Prevención y Protección Civil y el Servicio de Interior (véase Gráfico 6.3). Tras las organizaciones provisionales anteriores, este nuevo modelo organizativo se institucionalizó definitivamente como el órgano competente en la materia de seguridad.

Gráfico 6.3.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (febrero 1986)



Fuente: Elaboración propia

Por tanto, en esta breve primera fase, el mesogobierno madrileño estaba en pleno proceso de institucionalización. Las instituciones de seguridad, como integrantes de la administración de la CM, estaban influenciadas por este proceso general, aunque con algunas particularidades. En primer lugar, la existencia de mimetismos con la administración estatal de seguridad, ya que se reproducen denominaciones de órganos administrativos de amplia tradición en la administración estatal, como “Gobernación” e “Interior” para designar las correspondientes áreas funcionales. En segundo lugar, tras la adopción de modelos organizativos provisionales se institucionalizó un modelo organizativo para gestionar las competencias de seguridad. En tercer lugar, la creación de la Junta asesora de coordinación de policías locales, creada inicialmente con funciones muy generales y con un mínimo diseño organizativo, pero con un importante carácter institucionalizador. Finalmente, en cuarto lugar, pese a la aun relativamente débil institucionalización inicial del sistema autonómico de seguridad, se denotaba una clara voluntad de ejercer las competencias, aunque aún no se había determinado la forma y el alcance con el que se ejecutarían tales competencias.

6.1.3.- El nivel gubernamental local

En el período 1983-1986, se pueden detectar importantes diferencias entre el Ayuntamiento de Madrid y el resto de los ayuntamientos de los municipios de la CM en lo referente a la seguridad en el ámbito local. Por ello, el análisis del nivel gubernamental local se realizará de forma diferenciada.

6.1.3.1.- El nivel gubernamental local en la CM

En el nivel local, este período está completamente caracterizado por la irrupción de los ayuntamientos democráticos en el año 1979. Las primeras elecciones locales democráticas se celebraron el día 3 de abril de 1979. A nivel nacional, el ganador de las elecciones fue UCD, con un total del 30,63 % del voto válido y 28.960 concejales, seguido del PSOE y el Partido Comunista de España (PCE) con el 28,17 % y 13,06 % de votos respectivamente, obteniendo una representación de 12059 y 3727 concejales respectivamente. En la provincia de Madrid, el PSOE fue el ganador en número de votos, pero la UCD ganó en representación (ver Tabla 6.1).

Tabla 6.1.- Resultados electorales elecciones locales abril 1979 en la provincia de Madrid

Datos generales		
Votos emitidos	2.064.400	
% participación	65,58	
% voto válido	99,98	
Partido	% voto	Concejales
PSOE	38,79	419
UCD	35,86	667
PCE	16,78	217
ORT	2,78	15
Candidaturas independientes	2,25	319
CD	0,62	46

Fuente: Ministerio del Interior y elaboración propia.

El PSOE y el PCE, a la vista de su victoria en las grandes ciudades, articularon un pacto para obtener las alcaldías mediante la suma de sus concejales en aquellos ayuntamientos con mayoría de izquierda; el pacto incorporaba la autonomía de gobierno en cada ciudad (El País, 1979). El pacto permitió que el PSOE gobernara en las grandes ciudades (23 capitales provinciales entre las se encontraban Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, etc.) y el PCE obtuvo la alcaldía de Córdoba, por lo que era la primera vez que el PCE gobernaba una capital provincial. En la provincia de Madrid, el pacto de izquierdas supuso que la ciudad de Madrid y la práctica totalidad de los municipios de mayor población tuvieran alcaldes de izquierda, muy mayoritariamente del PSOE (véase Tabla 6.2).

Tabla 6.2- Alcaldías de los 20 municipios más poblados de Madrid tras el pacto PSOE-PCE

Municipio	Partido Alcalde
Madrid	PSOE
Alcalá de Henares	PSOE
Móstoles	PSOE
Getafe	PSOE
Fuenlabrada	PSOE
Alcorcón	PSOE
Leganés	PSOE
Torrejón de Ardoz	PSOE
Alcobendas	PSOE
Coslada	PCE
Parla	PSOE
San Sebastián de los Reyes	PCE
Valdemoro	UCD
Pozuelo de Alarcón	UCD
Majadahonda	PSOE
Colmenar Viejo	PSOE
Arganda del Rey	PCE
Collado-Villalba	PSOE
Pinto	PCE
Las Rozas	PSOE

Fuente: MINHAP y elaboración propia

Esta situación produjo una nueva forma de entender el gobierno local completamente diferente a la anterior²¹⁷. En materia de seguridad, la mayoría de los ayuntamientos comenzaron a compartir una nueva visión de la policía local (un servicio policial democrático, profesional, civil, próximo al ciudadano y a su servicio) que también se instrumentalizó como una forma de visibilidad del cambio democrático local²¹⁸. La democratización de los ayuntamientos generó un crecimiento de la función de la policía local y, a la vez, una renovación de su papel; en definitiva, un importante impulso modernizador²¹⁹.

Esta nueva visión de la policía local implicaba nuevas funciones, y especialmente, una nueva forma de ejercer las funciones tradicionales (como la regulación del tráfico y policía administrativa de ordenanzas municipales). Sin embargo, determinados aspectos institucionales incidieron notablemente en este proceso de transformación, bien como factores de retardo o bien como factores de impulso de los cambios.

Un primer factor de retardo fue la posición de subordinación de la policía local respecto a la las FCSE²²⁰ que otorgaba el marco normativo vigente. En este sentido, los

²¹⁷ Entrevista realizada a Alcalde de gran ciudad el día 13 de marzo de 2014.

²¹⁸ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016, entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016, entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016.

²¹⁹ Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 21 de junio de 2014.

²²⁰ Entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016 y entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016.

policías locales no se consideraban agentes, sino *“poco más que individuos armados a las órdenes de las Fuerzas de Orden Público”*²²¹.

Otro de los factores obstaculizadores del proceso de institucionalización fue que la mayoría de los Jefes de los Cuerpos de Policía Local eran militares y guardias civiles retirados, lo que suponía una militarización parcial encubierta (Cano, 1993) y generaban, a su vez, falta de profesionalidad y liderazgo policial²²². A esto se sumaba el envejecimiento de las plantillas existentes, una crónica escasez de medios materiales, la escasa formación policial y, en general, la inercia institucional en servicios policiales de escasa responsabilidad; en general todo ello generaba importantes inercias institucionales resistentes al cambio (Ruano, 2014)²²³.

Entre los factores de impulso de la nueva visión de la policía local se pueden destacar los siguientes. En primer lugar, la transmisión de una nueva cultura en materia de seguridad que se impulsaba y propugnaba desde la Federación Española de Municipios y Provincias²²⁴. En segundo lugar, la existencia de una visión común de hacia donde debería caminar la policía local, pese a que cada ayuntamiento estaba influenciado y mediatizado por sus propias características. En tercer lugar, la ilusión compartida por el cambio, derivada de la renovación que supusieron los ayuntamientos democráticos y las grandes promociones de policías que ingresaron en esos primeros años en determinados ayuntamientos (que actuaron como vivero de mandos policiales) y diseminaron la ilusión por liderar el cambio de la policía local²²⁵.

Por tanto, una gran parte de los ayuntamientos españoles impulsaron estrategias y líneas de actuación para modernizar su modelo tradicional de policía local. En lo relativo a las jefaturas de las policías locales, se intentó paliar transitoriamente la falta de liderazgo y capacidad de organización y gestión a través de la incorporación de militares profesionales (algunos de ellos provenientes de la Unión Militar Democrática). Aunque existieron excepciones, estas experiencias en general no fueron positivas²²⁶; debido a que estos Jefes procedentes de la profesión militar no supieron entender o adaptarse a las exigencias de un

²²¹ Entrevista realizada a directivo del CPMM y ex alto cargo municipal realizada el día 14 de marzo de 2016.

²²² Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

²²³ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016, entrevista realizada a responsable de Policías Locales Sindicato CCOO realizada el 20 de abril de 2016 y entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016.

²²⁴ Entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016.

²²⁵ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016, entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 28 de enero de 2016, entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016 y entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016.

²²⁶ Entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016.

servicio policial civil de las características de las policías locales²²⁷. En todo caso, esta oleada inicial de cambios en las jefaturas de los cuerpos policiales fue el inicio de un proceso paulatino de profesionalización de los Jefes de las Policías Locales en las que progresivamente se irían introduciendo criterios de mérito y capacidad.

Las policías locales aprovecharon las oportunidades de crecimiento que se le ofrecían. Un primer paso fue su puesta en valor a través del incremento de la calidad de la prestación de servicios policiales en aquellas materias en las que su competencia no estaba en discusión. Así, la competencia de tráfico en el casco urbano, tradicionalmente encomendada a la policía local, posibilitó la progresiva realización de la investigación de accidentes y realización de atestados, aspectos de alta complejidad técnica y policial, que permitió una primera actividad cercana a la policía judicial.

Otra importante oportunidad se produjo a raíz de los déficits ocasionados por la policía gubernativa en determinadas actividades de seguridad (en particular la precaria situación de los turnos de noche), debido a sus problemas de transformación interna y de unificación de cuerpos. Esta situación fue aprovechada por las policías locales para ir asumiendo tareas relacionadas directamente con la seguridad ciudadana. Este progresivo crecimiento inicial hacia la seguridad ciudadana (no exento de errores debidos a la falta de experiencia de las policías locales en este tipo de tareas) ocasionó importantes críticas de la Policía gubernativa, que insistía en el carácter auxiliar de las policías locales²²⁸. En todo caso, la situación generada *de facto* era que las policías locales, competentes o no, capaces o no, realizaban tareas de seguridad ciudadana²²⁹.

6.1.3.2.- El Ayuntamiento de Madrid

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, el Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid había iniciado su proceso de modernización a través de la ampliación de sus funciones y la especialización de su personal en los años 1977-1978. El germen inicial de este proceso fue la creación de una unidad operativa de seguridad para la actuación en el turno de noche en apoyo de las unidades de distrito²³⁰ y de una unidad específica de policía administrativa en

²²⁷ En el paso de la profesión militar a la Jefatura de un Cuerpo de Policía Local se producen tres tensiones diferentes: la tensión militar-civil; la tensión militar-policial; y, la tensión estatal-local.

²²⁸ Entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016.

²²⁹ Esta situación influyó en el marco regulador de la policía local que posteriormente realizaría la LO 2/1986 (entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016).

²³⁰ Desde la Transición, la inseguridad nocturna en la ciudad de Madrid había aumentado en buena medida, como consecuencia del efecto combinado de la desaparición de los Serenos, el incremento de los problemas delincuenciales y de violencia asociados al consumo de drogas (Gómez, 2001 y entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016) así como a la deslegitimación de las fuerzas policiales frente a determinadas capas de la ciudadanía por su vinculación al régimen franquista.

materia de medioambiente²³¹. En todo caso, este incremento de funciones fue muy debatido por los incipientes sindicatos que se oponían al mismo, lo que dio lugar a una huelga en diciembre de 1977 que fue resuelta mediante la militarización del Cuerpo y un acuerdo posterior²³² (Gómez, 2001). Tras estas desavenencias iniciales, la situación hacia la que derivaba el efecto delincencial y social del problema de la droga obligó a un replanteo de las funciones de seguridad del nivel local en las que la Policía Municipal estaba llamada a tener un papel protagonista.

Esta tendencia al aumento de funciones de la Policía Municipal se incrementó con la llegada del PSOE al gobierno municipal, en la primera alcaldía de Enrique Tierno Galván. El nuevo equipo de la Concejalía de Seguridad (liderado por José Barrionuevo y Rafael Vera) compartía la nueva visión de la seguridad local que se intentaba impulsar desde los ayuntamientos. Por ello, intentó superar la visión tradicional de las funciones policiales, principalmente asociadas a la policía administrativa de tráfico en el casco urbano y de ordenanzas municipales. Además de este objetivo, se realizaron acciones tendentes a disciplinar el Cuerpo, zanjando la polémica de las armas bajo la premisa de que la Policía Municipal era un cuerpo único en el que todos sus integrantes debían poder realizar cualquier servicio policial. Esta polivalencia implicaba que todos debían portar y ser capaces de usar armas. Además, se ordenó a los policías municipales que prometiesen el acatamiento a la CE con el objetivo de darle al Cuerpo un sentido democrático. De este modo, se intentaba lograr una policía municipal *“eficaz, disciplinada y con una idea clara de servicio a la ciudad”* (José Barrionuevo, citado en Gómez, 2001: 259).

En este proceso de modernización del modelo policial del Ayuntamiento de Madrid, otras de las medidas adoptadas fueron las siguientes²³³. En primer lugar, se intentó ampliar y rejuvenecer la plantilla mediante la convocatoria de plazas, tanto para la escala de mando (abiertas por primera vez a titulados universitarios) como para policías²³⁴ con el objetivo de lograr una tasa policial de 2 policías/1000 habitantes. En segundo lugar, se produjo una primera reorganización de la estructura del Cuerpo, concretamente se crearon las Unidades de Protección Ciudadana cuyo cometido era la realización de patrullas de seguridad y

²³¹ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016.

²³² Por aquel entonces, este incremento de funciones de las policías locales era bien visto en el Ministerio del Interior y existió una iniciativa para la regulación del proceso. En junio de 1977 el congreso nacional de la “Coordinadora de Policía Local” reunió 300 representantes de 31 provincias, en un ambiente de irritación y duelo por el asesinato por ETA de un policía local en Tolosa; el Congreso rechazó que las PPLL asumieran tareas de seguridad ciudadana y portaran armas y se realizó un llamamiento a mostrar el descontento y el rechazo mediante paros laborales (Gómez, 2001).

²³³ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016.

²³⁴ Estas oposiciones se convocaron en términos de igualdad de género y se conoció como “la promoción de la democracia” (entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016).

apoyo a las unidades de los distritos²³⁵ se suprimieron las Unidades de Tráfico (a excepción de las encargadas de investigación de accidentes), y se constituyeron las Agrupaciones de Distrito para ejercer las tareas de tráfico y de policía administrativa en su ámbito territorial.

Las Agrupaciones de Distrito asumieron, por primera vez, la realización de las tareas de policía de barrio²³⁶. El esquema de policía de barrio se articuló mediante la asignación de una pareja de policías a pie en cada barrio que ejercían un contacto con el vecindario (especialmente comerciantes y porteros de fincas) y que desempeñaban también tareas de policía administrativa y tareas de apoyo en materia de regulación del tráfico en el distrito. Este programa fracasó porque, pese al incremento de plantilla, los efectivos eran escasos y las tareas de tráfico y policía administrativa minoraban la disponibilidad de tiempo para el contacto con el ciudadano²³⁷. La situación de escasez de personal se agravaba dadas las continuas y crecientes demandas de servicios especiales ocasionados por las necesidades de la capitalidad y de la prevención del terrorismo²³⁸.

Después de las elecciones generales del año 1982, Felipe González nombró a José Barrionuevo como Ministro del Interior y Rafael Vera fue designado Director de Seguridad del Estado. El Ministro del Interior tenía la prioridad política de regular los cuerpos policiales (en desarrollo del mandato constitucional realizado en el art. 104 CE²³⁹). Por ello, una de sus líneas de trabajo, en consonancia con la dinámica aplicada durante su mandato en Madrid, fue la de incrementar el marco general de la policía local suprimiendo su carácter de auxiliar de los cuerpos estatales y dotándola de un ámbito funcional claro. En este sentido, se realizaron múltiples reuniones con la Federación Española de Municipios y Provincias bajo la premisa de que los Ayuntamientos asumiesen importantes tareas de seguridad ciudadana²⁴⁰, por lo que el modelo que se utilizó como referencia era el de la policía de barrio²⁴¹.

En definitiva, durante el periodo analizado (1983-1986), el proceso de institucionalización del nivel local de la seguridad se caracterizó por lo siguiente. En primer lugar, la aparición de una nueva visión de la seguridad local en términos democráticos, de

²³⁵ Se crearon dos UPC y su asignación territorial se realizó en dos zonas Madrid-Este y Madrid-Oeste cuya divisoria era el Paseo de la Castellana.

²³⁶ Los integrantes de la promoción de 1980/1981 nutrieron las UPC y los integrantes de la promoción de 1982 fueron destinados en bloque a las Agrupaciones de Distrito para potenciar las tareas de policía de barrio.

²³⁷ Adicionalmente, desde 1983 se registró un importante repunte en la actividad de policía administrativa como consecuencia de la catástrofe de la discoteca Alcalá 20 y el procesamiento del Concejal de Seguridad Ciudadana Emilio García Horcajo acusado de responsabilidad *in vigilando*.

²³⁸ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016.

²³⁹ Que adicionalmente debería servir para cerrar el proceso de ordenación de la policía gubernativa (entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016).

²⁴⁰ Entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016.

²⁴¹ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

servicio público y claramente diferenciada de la situación anterior, que la Federación Española de Municipios y Provincias extendía sin la oposición del Ministerio del Interior. En segundo lugar, los cambios institucionales para la transformación de las policías locales se iniciaron bajo la problemática particular de cada ciudad, ayuntamiento y Cuerpo de Policía Local. En tercer lugar, las principales iniciativas de modernización que se llevaron a cabo la profesionalización de las jefaturas de las policías locales, la reforma de las estructuras organizativas, el crecimiento y rejuvenecimiento de las plantillas, y la implementación de sistemas de trabajo policial basados en el modelo de policía de barrio. Finalmente, el proceso de institucionalización el Ayuntamiento de Madrid influyó no sólo al resto de los cuerpos de policía local de la CM, sino que tuvo también un impacto posterior en la regulación estatal de la policía local.

Finalmente, como resumen de la etapa, se incluyen los principales rasgos de la evolución del sistema institucional en la CM durante el período 1983-1986 (Tabla 6.3).

Tabla 6.3.- Evolución del sistema institucional de seguridad de la CM en el periodo 1983-1986

Nivel gubernamental	Rasgos institucionales
Nivel Estatal	<ul style="list-style-type: none"> -Débil institucionalización de la figura del DELGOB como cúspide del sistema institucional de seguridad. -Adecuación de las FCSE al nuevo entorno sociopolítico manteniendo sus inercias y estructuras organizativas previas. -Primeras muestras de la debilidad de la coordinación del sistema. -Entorno de seguridad condicionado por el terrorismo, las drogas y la inseguridad ciudadana.
Nivel Autonómico	<ul style="list-style-type: none"> - Mimetismo inicial con la Administración estatal de seguridad - Rápida evolución de la estructura administrativa -Creación de los primeros órganos y mecanismos de coordinación
Nivel Local	<ul style="list-style-type: none"> - Aparición de una nueva visión del nivel local de la seguridad, en términos democráticos y de servicio público. - Inicio de las reformas condicionado por las circunstancias particulares de cada ciudad, ayuntamiento y cuerpo de policía local. - Gran influencia del Ayuntamiento de Madrid en el conjunto de policías locales de la CM.

Fuente: Elaboración propia.

6.2.- Etapa 1986-2004. La consolidación del sistema de seguridad ciudadana

La aprobación del nuevo marco normativo de la seguridad ciudadana²⁴² se realizó apenas tres meses antes de la finalización de la legislatura. En las elecciones generales de junio de 1986 el PSOE renovó la mayoría absoluta y Felipe González fue de nuevo investido como Presidente del Gobierno. La estabilidad política permitió la profundización en las políticas del bienestar y en la consolidación del estado autonómico. La victoria del PSOE en las elecciones generales de 1989 sin mayoría absoluta generó la necesidad de que el PSOE

²⁴² LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

pactara con los nacionalistas vascos y catalanes para una nueva investidura de Felipe González lo que comenzó a condicionar la política del Gobierno. La repetición de la situación tras las elecciones de 1993 mantuvo la misma situación general hasta que, en las elecciones de 1996, el PP venció sin mayoría absoluta lo que obligó a José M. Aznar a pactar con los nacionalistas que también tuvieron sus contrapartidas. Finalmente, en las elecciones generales del año 2000, el PP obtuvo la mayoría absoluta y José M. Aznar fue investido de nuevo Presidente del Gobierno.

Las principales características de la evolución de la seguridad durante este periodo fueron: en primer lugar, la continua presencia del terrorismo, de gran intensidad durante los gobiernos de Felipe González y, especialmente en la ciudad de Madrid; pese a los periodos de minoración de la actividad terrorista coincidentes con los continuos intentos negociadores, el terrorismo continuó siendo la máxima prioridad de la seguridad ciudadana y por lo tanto, continuó ejerciendo una importante influencia institucional. En segundo lugar, la influencia de los pactos con los nacionalismos vasco y catalán influyó notablemente en la descentralización de la seguridad, a través de la aceleración de los despliegues de las policías autonómicas vasca y catalana y en crecimiento de las materias transferidas. En tercer lugar, durante este periodo se realizó un cambio en la visión del problema de las drogas (como consecuencia del cambio de hábitos de consumo, cambio de sustancias consumidas y cambio en la visibilización de los efectos del consumo). Se cambió la visión del problema, que fue redefinido y pasó a considerarse como un problema de salud pública en lugar de un problema de seguridad. Por ello, cambiaron las políticas aplicadas y, específicamente desde la seguridad se giró hacia la lucha contra el narcotráfico, que paso a ser una de las prioridades de la seguridad ciudadana. Finalmente, en cuarto lugar, la inseguridad ciudadana se consolidó como un problema crónico, con periodos irregulares de mayor o menor preocupación, pero siempre presente; en este sentido en los años 2000-2004 fue el periodo histórico de mayor sensibilidad con la inseguridad ciudadana y la preocupación por la misma.

Este periodo se inició el 13 de marzo de 1986 con la aprobación e implantación del nuevo sistema institucional de seguridad ciudadana en España, que contempla la totalidad de las previsiones constitucionales, y concluye con la aprobación del Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid, una iniciativa que produjo un cambio institucional relevante en el modelo madrileño de policía local de la Comunidad de Madrid. Para afrontar el análisis, el estudio del periodo 1986-2004 se llevará a cabo en cada uno de los niveles gubernamentales (regional, autonómico y local).

6.2.1.- El nivel gubernamental estatal

El estudio de las instituciones estatales de seguridad ciudadana en la CM se ha estructurado en tres apartados. En primer lugar, se hace referencia al impacto del nuevo marco regulador²⁴³ en el nivel gubernamental estatal, así como a los principales cambios institucionales que se produjeron y a su desarrollo posterior. En segundo lugar, se analiza la evolución del Cuerpo Nacional de Policía en este periodo, muy focalizada en el programa Policía 2000. Por último, se estudia el progreso de las unidades de la Guardia Civil.

6.2.1.1.- El nuevo marco regulador de las FCS en el nivel gubernamental estatal

En el año 1986, la aprobación de un nuevo marco regulador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad supuso el cumplimiento de un triple mandato constitucional en materia de seguridad, ya que se desarrollaron los aspectos estatutarios y principios básicos de actuación de las fuerzas de seguridad²⁴⁴; las competencias autonómicas sobre la policía local²⁴⁵; y, la creación de las policías autonómicas²⁴⁶.

Por tanto, este nuevo marco normativo determinó la totalidad del sistema institucional de seguridad, regulando aspectos fundamentales como los principios básicos de actuación de todas las policías, el estatuto básico de las policías civiles, el sistema de mando, la coordinación y las relaciones entre los tres niveles gubernamentales competentes, entre otras cuestiones.

En lo relativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se regularon las competencias de cada cuerpo (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) y el núcleo general de funciones policiales comunes a ambos cuerpos. Además, se conservó el reparto de competencias entre las FCSE, determinando que la Policía Nacional asumiría la competencia en materia de seguridad en las grandes ciudades y la Guardia Civil lo haría en el ámbito rural. Esta situación, junto con el mantenimiento de las tradicionales funciones específicas de cada cuerpo, generó una gran necesidad de coordinación e integración entre ambos cuerpos que no fue adecuadamente resuelta en el marco normativo, como se demostrará con posterioridad.

²⁴³ LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS)

²⁴⁴ CE, art. 104.2.

²⁴⁵ CE, art. 148.1.22.

²⁴⁶ CE, art. 149.1.29.

Respeto al sistema de mando, el nuevo marco normativo atribuyó al Ministro del Interior la administración general de la seguridad ciudadana²⁴⁷ y, en consecuencia, el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Bajo la autoridad del Ministro, el Director de Seguridad del Estado coordinaba la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de la Dirección General de la Policía y Dirección General de la Guardia Civil que le están subordinadas directamente²⁴⁸. El sistema de mando se completaba atribuyendo a los gobernadores civiles el mando directo de los cuerpos estatales en la provincia con sujeción a las directrices del Ministro y del Director de Seguridad del Estado²⁴⁹. Por lo tanto, el marco normativo no realizó ninguna mejora en las confusas relaciones de mando de la seguridad, limitándose a mantener el esquema anterior. De este modo, en la CM se perpetuó la falta de institucionalización del Delegado del Gobierno frente a la fuerte institucionalización de las FCSE²⁵⁰. Así, por tanto, en la CM la adopción del nuevo marco normativo tuvo una escasa afección sobre el sistema institucional de seguridad, dado que se perpetuó el sistema establecido sin realizar innovaciones de importancia.

En mayo de 1994, tras la dimisión del Ministro del Interior (Antonio Asunción), ocasionada con motivo de la fuga del ex Director General de la Guardia Civil Luis Roldan, fue nombrado Luis Alberto Belloch como Ministro de Justicia e Interior, acumulando la cartera de Interior a la que ya desempeñaba en Justicia. Además, en este proceso de reorganización ministerial, Margarita Robles fue designada Secretaria de Estado de Interior. Este nuevo equipo se caracterizó por su visión relativamente innovadora de las materias de justicia (reforma del código penal, instauración del tribunal del jurado, etc.), un enfoque que intentaron trasladar al ámbito de la seguridad. Por lo tanto, el equipo de Belloch intentó reformar el sistema institucional de seguridad después de diez años de vigencia del marco regulador instaurado en el año 1986 y tras la superación de los problemas de integración del Cuerpo Nacional de Policía y del efecto del caso Roldán sobre la Guardia Civil. Todo ello, en un contexto de fuerte actividad y amenaza terrorista.

El proyecto de reforma pretendía la racionalización del sistema institucional de seguridad a través de la reducción de la alta tasa policial española (que tampoco se justificaba en términos de tasa de criminalidad), lo que suponía una fuerte reducción del total de efectivos policiales, y la asignación de efectivos de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

²⁴⁷ LO 2/1986, art. 10.1.

²⁴⁸ LO 2/1986, art. 10.2.

²⁴⁹ LO 2/1986, art. 10.3.

²⁵⁰ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 2 de marzo de 2016, entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016.

del Estado en función de la población atendida lo que implicaba un importante recorte de los efectivos de la Guardia Civil y un relativo aumento de los de la Policía Nacional; adicionalmente, se proyectaba superar los problemas de coordinación derivados del sistema introducido por el marco normativo en vigor²⁵¹ y a la falta de cooperación entre los cuerpos policiales que se deriva de ella (ABC, 10JUL95).

En el marco de este intento del equipo de Belloch de renovación del sistema institucional de seguridad, se produjo la creación de los Consejos de Seguridad Ciudadana²⁵². Estos órganos se crearon como órganos participativos en materia de seguridad y con la finalidad de dar cabida a los sectores sociales en el diseño de las políticas de seguridad, sobre la idea de considerar al ciudadano como el elemento central de las mismas. Se determinaron como un conjunto de órganos territorializados en los niveles nacional, provincial (posteriormente suprimidos y sustituidos por el nivel autonómico²⁵³) y local. Todos estos órganos territorializados actuaban con los siguientes presupuestos básicos²⁵⁴: promover y facilitar la corresponsabilización de los ciudadanos en la formulación y seguimiento de las políticas de seguridad; profundizar en la cooperación de las fuerzas de seguridad con los ciudadanos y sus movimientos asociativos; posibilitar un mayor acercamiento de la administración de la seguridad pública al ciudadano y una mayor agilización en el funcionamiento de la misma.

En el ámbito territorial de la CM, se creó el Consejo Regional de Seguridad Ciudadana. Este órgano se componía de un presidente (el Delegado del Gobierno), un secretario (un funcionario de la Delegación del Gobierno que actuaba con voz y sin voto), y vocales pertenecientes a las diferentes administraciones públicas (estatal, regional y local) y a diversos grupos de interés. En concreto, los vocales eran los siguientes: por la administración central, el Jefe Superior de Policía y el Jefe de la Zona de la Guardia Civil; por la administración autonómica, representantes de las consejerías competentes en materia de Seguridad y Coordinación de policías locales, Justicia, Educación, Asuntos Sociales y Juventud; por la administración local, dos alcaldes; como representación del poder judicial, un representante de la judicatura, otro de la fiscalía y otro de la abogacía; representantes de los sindicatos mayoritarios; representantes de los medios de comunicación; en representación de los movimientos asociativos, representantes de las asociaciones vecinales, de las de padres de alumnos, de organizaciones juveniles, de

²⁵¹ LO 2/1986.

²⁵² Instrucción 7/1995, de 20 de abril, de la Secretaría de Estado de Interior, sobre la constitución de los Consejos de Seguridad Ciudadana.

²⁵³ Instrucción 7/2006, de 11 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la constitución de los Consejos de Seguridad Ciudadana.

²⁵⁴ Instrucción 7/1995, preámbulo.

mujeres, así como de cualquier otra entidad, institución o asociación designado. Su funcionamiento sería en pleno con sesiones semestrales y mediante comisiones especializadas o grupos de trabajo ad-hoc.

El Consejo Regional de Seguridad Ciudadana se reunía a iniciativa del Delegado del Gobierno y, en concreto, se realizaron dos reuniones en año 1995, 4 reuniones en el periodo 1996-2000 y ninguna reunión en el periodo 2000-2004²⁵⁵. En esta actividad se reconoce la influencia del partido en el Gobierno, puesto que el Consejo ha sido más activo durante los periodos de Gobierno del PSOE que durante los del PP. Adicionalmente, y dado que el Consejo se reúne por decisión del Delegado del Gobierno, la dinámica del Consejo está muy supeditada a su idiosincrasia personal y a su visión de la seguridad²⁵⁶.

Las elecciones generales del año 1996 dieron la victoria al Partido Popular, siendo investido Presidente del Gobierno José María Aznar. En este periodo, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida presentó en octubre de 1996 una proposición no de ley en el Congreso de los Diputados para realizar cambios significativos en el sistema policial. Como consecuencia de ello, se creó una Subcomisión parlamentaria en la Comisión de Justicia e Interior con la finalidad de realizar un estudio preliminar de las bases del nuevo modelo policial. En el estudio se determinó que el sistema español había *“demostrado su adecuación para cumplir las misiones que le son propias”* y que, *“la tridimensionalidad de dicho modelo y su asimetría”* constituían *“la base de la flexibilidad y el dinamismo precisos para asegurar la eficacia de aquél, su estabilidad, y su permanencia”* (Congreso de los Diputados, 1999: 26). Las conclusiones del informe también realizaban llamamientos a la mejora de las relaciones de coordinación entre las administraciones y entre los cuerpos policiales, y de las condiciones laborales y profesionales de los integrantes de las fuerzas de seguridad, entre otras cuestiones²⁵⁷ (Congreso de los Diputados, 1999). Sin embargo *“el dictamen de la Comisión del Congreso enterró el asunto del cambio de modelo sine die”*²⁵⁸,

²⁵⁵ A estos datos del periodo cabe agregar que posteriormente se realizaron 8 reuniones en 2004-2008, 4 reuniones en 2008-2011, y ninguna reunión en el periodo 2011-2015.

²⁵⁶ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016 y entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 09 de marzo de 2016.

²⁵⁷ Se presentaron tres votos particulares: el de Izquierda Unida propugnaba la adopción de un sistema federalizado a través de la unificación de la Policía Nacional y la Guardia Civil en un único cuerpo estatal, la creación de policía autonómica en todas las CCAA, el aumento del ámbito funcional de las policías locales y la integración y coordinación general a través de la creación de estructuras conjuntas. El voto particular de Eusko Alkartasuna hacía hincapié en la integralidad policial de las tareas ya realizadas por la Ertzaintza y abogaba por el incremento de sus relaciones internacionales con policías de otros países. Finalmente, el voto particular socialista abogaba por la mejora del modelo existente a través del incremento de funcional de las competencias autonómicas, el aumento de las funciones de las policías locales, mejoras en la carrera profesional de los profesionales de la seguridad, mejoras en la coordinación entre los cuerpos estatales superando las contradicciones de la LO 2/1986, activación del Consejo de Política de Seguridad y diversas medidas de coordinación operativa (Congreso de los Diputados, 1999).

²⁵⁸ Entrevista realizada a ex General de la Guardia Civil realizada el día 30 de marzo de 2016.

es decir, contribuyó a perpetuar el sistema institucional de seguridad establecido en 1986 y no tuvo en cuenta el cambio de modelo propuesto por el equipo de Belloch.

Otra novedad institucional fue el cambio normativo²⁵⁹ general de la Administración General del Estado (AGE), que determinó cambios institucionales de calado en la misma. Entre estos cambios destaca la adecuación de la estructura administrativa estatal a la realidad del Estado autonómico, realizada a través de la reforma de la administración periférica, mediante la supresión de los Gobernadores Civiles y su sustitución por los Subdelegados del Gobierno provinciales. A pesar de que la CM había constituido el Delegado del Gobierno en el año 1983, esta nueva norma permitió la creación de una Subdelegación del Gobierno en las comunidades autónomas uniprovinciales en función de circunstancias de población, volumen de gestión o singularidades geográficas, sociales o económicas²⁶⁰. De este modo, la provincia de Madrid instauró la Subdelegación del Gobierno el 25 de abril de 2003²⁶¹.

6.2.1.2.- El Cuerpo Nacional de Policía

Durante este periodo (1986-2004), la Jefatura Superior de Policía se encontraba inmersa en un proceso de consolidación del modelo unificado de todos los extintos cuerpos de Policía gubernativa en el Cuerpo Nacional de Policía. Este proceso generó tensiones internas, en este caso derivadas de la integración de las diferentes escalas del Cuerpo Superior de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional en las escalas del nuevo Cuerpo. La razón de ello es que los cuerpos de procedencia diferían claramente (cuerpo civil vs cuerpo militar, cuerpo no uniformado vs cuerpo uniformado, cuerpo de investigación e información vs cuerpo de choque, etc.), por lo que su asimilación fue muy problemática. *“Las unificaciones requieren un cambio de cabeza por todos. Esto ya se sufrió con el paso de la Policía Armada a la Policía Nacional y volvió a ocurrir con la integración en el Cuerpo Nacional de Policía. Se tardaron diez años, todos los días con problemas y enfrentamientos de todo tipo”* (Entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016)

Tras la superación de las tensiones de la unificación, la Policía Nacional tuvo que afrontar una importante escasez de efectivos. En el año 1996 José M. Aznar fue investido Presidente del Gobierno y Carlos Mayor Oreja fue nombrado Ministro del Interior. El cargo de Director General de la Policía recayó en Juan Cotino que impulsó el programa “Policía

²⁵⁹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE

²⁶⁰ Ley 6/1997, art. 29.

²⁶¹ RD 466/2003, de 25 de abril, por el que se crea la Subdelegación del Gobierno en Madrid.

2000". Este programa tenía como origen la optimización de los medios para paliar la escasez de personal y fue un programa ambicioso que se instauró como programa piloto en algunas ciudades y posteriormente se extendió a toda la Policía Nacional. El programa se caracterizó por introducir una serie de cambios en el modelo policial. Por un lado, se intentó transmitir una nueva filosofía policial en el Cuerpo, inspirada en el modelo de policía de proximidad, basada en una mejor distribución de los efectivos y en un contacto más directo con el ciudadano y también se propusieron mejoras en el modelo de gestión (actualización de procedimientos, dirección por objetivos, evaluación del rendimiento, etc.).

La articulación del programa requería una serie de cambios estructurales que se introdujeron en 2001²⁶². En concreto, se generaron dos estructuras denominadas modelo territorial y modelo supraterritorial. En primer lugar el modelo territorial alcanzaba a las comisarias locales y de distrito (es decir, al nivel inferior de la organización periférica). Este modelo territorial se dirigía al acercamiento a los ciudadanos, descentralización de servicios policiales, asimetría organizativa y modernización de los servicios de atención al público. Las comisarias se organizaron en módulos autosuficientes y multifuncionales para adecuar los servicios a las necesidades de la demarcación y dirigidos a la prevención y al combate de la delincuencia más preocupante para los ciudadanos. En cada Comisaria se organizaría un Módulo Integral de Proximidad dedicado a la prevención y a las tareas básicas de seguridad ciudadana; un Módulo General Operativo para las tareas policiales operativas que excedieran el ámbito funcional de los módulos integrales y, finalmente, el Módulo de Apoyo que sería responsable de la gestión de recursos y documentación.

Por otro lado, el modelo supraterritorial alcanzaba a la totalidad de la organización policial y se dirigía a la coordinación (integración de órganos de la estructura policial), la subsidiariedad (sistema escalonado de responsabilidades), la especialización (garantía de desempeño eficaz de tareas de especial cualificación) y la asimetría (configuración organizativa adaptada a necesidades específicas). Este modelo supraterritorial se estructuraba en unidades policiales especializadas por niveles; así, en el nivel nacional (servicios centrales) se mantenían las tradicionales Comisarías Generales (especializadas por áreas de actividad policial: Información, Policía Judicial, Extranjería y Fronteras, Seguridad Ciudadana, Policía Científica); en el nivel autonómico (organización periférica), dentro de la correspondiente Jefatura Superior se organizaban las Brigadas Especializadas, habitualmente una brigada especializada en cada una de las áreas de actividad policial de las Comisarias Generales; en el nivel provincial se organizaban las Brigadas Operativas,

²⁶² Orden Ministerial de 20 de septiembre de 2001 por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales y periféricos de la DGP.

también una por cada áreas de actividad policial; finalmente, en las comisarías locales y de distrito se establecieron los Módulos Operativos de Especialidad, pequeñas unidades especializadas en las áreas de actividad policial para atender las necesidades de su especialidad en la demarcación de la comisaría.

Esta modificación organizativa mantuvo las estructuras centrales y periféricas, tradicionalmente organizadas por especialización policial en las áreas de actividad policial, Los cambios organizativos del programa afectaron con alguna significación exclusivamente al nivel inferior de la organización periférica.

Tabla 6.4- Organización policial en el programa “Policía 2000”

Nivel	Modelo territorial	Modelo supraterritorial
Nacional	-	Comisaría General
JSP (autonómico)	-	Brigada Especializada
Comisaría provincial	-	Brigada Operativa
Comisaría local/distrito	Módulo Integral de Proximidad Módulo General Operativo Módulo de Apoyo	Modulo Operativo de Especialidad

Fuente: Orden Ministerial de 10 de septiembre de 2001 y elaboración propia

Adicionalmente, también se introdujeron algunas novedades en relación al modelo de gestión. En primer lugar, se crearon los Equipos Directivos de Unidad (EDU)²⁶³, integrados por el Jefe de la Unidad y los jefes de las unidades inmediatamente subordinadas, como núcleo de responsabilidad y control de la actividad del órgano policial, sin perjuicio del mando orgánico atribuido a cada jefe respectivo. Estos EDU se constituyeron tanto en la organización central como en la periférica y se pusieron en marcha en todas las unidades de la jerarquía organizativa policial. En segundo lugar, se ordenó la actualización de la totalidad de los métodos y procedimientos y la incorporación de sistemas de evaluación del rendimiento, implantándose las “reuniones de control” para el análisis y evaluación de los resultados, el grado de cumplimiento de objetivos y el funcionamiento de las unidades.

Los sindicatos policiales no se opusieron frontalmente al programa, pero tampoco lo favorecieron²⁶⁴. Sin embargo, su postura fue muy reticente en los relacionado con el cambio del modelo de trabajo policial (necesidad de mucha mayor actividad cotidiana con otra filosofía de acercamiento al ciudadano), al sistema de incentivos vinculado al rendimiento, y a la alegación de mayor riesgo terrorista para los policías de proximidad que realizaban su trabajo de forma más expuesta.

El programa Policía 2000 fue la primera vez que el CNP se aproximó realmente a técnicas policiales de proximidad, e hizo hincapié en que su trabajo era para el ciudadano;

²⁶³ Orden Ministerial de 10SEP01, art. 25.

²⁶⁴ Entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 12 de abril de 2016.

se produjo un aumento de la visibilidad policial, aunque en la realidad la actuación de proximidad quedó librada a la voluntad individual de cada policía²⁶⁵ y en general no se consiguió cambiar la mentalidad del policía²⁶⁶.

Tras el cese de Juan Cotino como Director General de la Policía, el programa perdió impulso y fue diluyéndose hasta desaparecer, por lo que la estructura organizativa y los elementos de proximidad no llegaron a consolidarse. En sentido contrario, algunos aspectos introducidos en el modelo de gestión se afianzaron, entre otros, los siguientes: la actividad de los EDU cuyas reuniones de control continuaron y posibilitaron un control más ágil y participativo de la actividad policial; la dirección por objetivos; y el control de los resultados mediante la aplicación de indicadores.

6.2.1.3.- La Guardia Civil

El marco normativo de 1986²⁶⁷ no introdujo cambios institucionales de importancia en la Guardia Civil, sino que contribuyó a su institucionalización mediante la consolidación de sus funciones tradicionales y de su papel como policía de control territorial.

Un importante cambio institucional de este periodo fue la aprobación de la regulación que permitía la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas en el año 1988²⁶⁸, que permitió que, a partir de este momento, la mujer pudiera acceder a las pruebas de selección para guardias civiles²⁶⁹.

A principios de los noventa del siglo pasado persistía el problema de la escasez de personal. Por ello, en el año 1992, se adoptó la decisión histórica de racionalizar el modelo de organización territorial. De este modo, se cerraron los cuarteles menos operativos, aquellos de municipios muy pequeños y con bajos índices de criminalidad y se fusionaron en puestos más grandes, que atendían a mayores demarcaciones territoriales. Además de la reducción de costes en infraestructura, las mayores dimensiones de las plantillas permitirían realizar una mejor gestión de los servicios policiales. Este proceso generó una importante oposición en las localidades cuyos cuarteles desaparecían, bajo los argumentos de la tradición de vinculación de la Guardia Civil al medio rural y al aumento de la inseguridad que supondría el cierre de los cuarteles. Este plan de racionalización y recorte

²⁶⁵ Entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 12 de abril de 2016.

²⁶⁶ Entrevista realizada a ex General de la Guardia Civil realizada el día 30 de marzo de 2016.

²⁶⁷ LO 2/1986.

²⁶⁸ RD Ley 1/1998, de 22 de febrero, regulador de la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas.

²⁶⁹ En un primer momento, la incorporación de la mujer al cuerpo de la GC comenzó por su acceso a los puestos de guardias civiles de segunda.

supuso el cierre de 998 cuarteles en todo el país. En el caso de la CM, los cuarteles pasaron de 139 en el año 1990 a 115 en el año 1994.

En el año 1997, se aprobó un marco normativo para la organización periférica de la Guardia Civil²⁷⁰, lo que supuso un nuevo cambio en su modelo de organización territorial. En concreto, la planta de las Zonas de la Guardia Civil se ubicaron en el territorio de las CCAA, cuando con anterioridad podían abarcar más de una CCAA, por lo que se crearon 17 zonas, una por CCAA. Además, se suprimieron los tercios y las líneas, dos tipos de unidades históricas en el Cuerpo. Por tanto, la estructura periférica de la Guardia Civil se organizó en zonas (CCAA), comandancias (provincia), compañías y puestos (municipio). En el caso de la CM, esta reforma implicó la supresión del Tercio de Madrid y de sus dos comandancias subordinadas (111 Comandancia Madrid-Interior y 112 Comandancia Madrid-Exterior), generándose la Zona de la Guardia Civil de Madrid que estaba integrada por la Unidad de Protección y Seguridad y la Comandancia de la GC de Madrid.

En la nueva Comandancia de la Guardia Civil de Madrid la escasez de personal se agudizó por la adopción de la jornada laboral de 37 horas²⁷¹. Frente a esta situación se impuso la necesidad de optimización de los medios disponibles, por lo que se adoptaron algunas medidas muy novedosas para un cuerpo tan institucionalizado y tradicional como la Guardia Civil. En concreto, se potenció el patrullaje individual (que suponía la quiebra de la tradicional pareja, entre alegaciones de la falta de seguridad de los guardias que esto suponía en un entorno de amenaza terrorista), se incrementó la presencia policial mediante el aumento de la visibilidad de los servicios estáticos de policía administrativa, y se intentó implantar procedimientos que comunicaran a los denunciantes los progresos realizados respecto a lo denunciado, entre otras medidas. Estas innovaciones chocaban con las inercias institucionales (la tradición y la costumbre) y provocaron algunas resistencias al cambio, sobre todo entre los mandos del Cuerpo, que veían las medidas innovadoras con escepticismo y como iniciativas personales de la cúpula de mando de la Zona y Comandancia. Posteriormente, existió una tendencia a la reducción de este tipo de acciones²⁷².

En definitiva, durante el periodo analizado (1986-2004), el proceso de institucionalización del nivel gubernamental estatal se caracterizó por lo siguiente: en primer lugar, por la consolidación definitiva del sistema institucional de seguridad de la democracia

²⁷⁰ RD 367/1997, de 14 de marzo, de organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil.

²⁷¹ Entrevista realizada a ex General de la Guardia Civil realizada el día 30 de marzo de 2016.

²⁷² Entrevista realizada a ex General de la Guardia Civil realizada el día 30 de marzo de 2016.

pese a sus claros déficits e intentos de reforma; y, en segundo lugar, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado afrontaron importantes reformas organizativas (“Policía 2000” en la Policía Nacional y reorganización del despliegue y unidades de la Guardia Civil) que se consolidaron con desigual fortuna.

6.2.2.- El nivel gubernamental autonómico

El análisis del proceso de modernización de las instituciones de la seguridad ciudadana de la CM en el nivel gubernamental autonómico en el periodo 1986-2004 de las se ha estructurado en cuatro epígrafes. En primer lugar, se abordarán los cambios institucionales que se produjeron tras la aprobación del nuevo marco regular de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el año 1986. En segundo lugar, se estudiará el sistema de coordinación de policías locales de la CM que se generó en 1992 y que supuso un importante hito institucional autonómico. En tercer lugar, se analizará la evolución de la estructura administrativa de la CM con competencias en materia de seguridad. En cuarto lugar, se hará referencia a la Academia Regional de Estudios de Seguridad, destacando su principales características, así como sus líneas de actuación durante el periodo 1986-2004.

6.2.2.1.- El nuevo marco regulador de las FCS en el nivel gubernamental autonómico

En el ámbito autonómico, el nuevo marco normativo del año 1986²⁷³ implicó el desarrollo de dos importantes cuestiones reflejadas en el art 148.1.22 CE²⁷⁴; la forma en que la CM podía ejercer sus competencias de seguridad; y el contenido y el alcance de las competencias sobre policía local.

En lo relativo a la forma en que la CM podía ejercer sus competencias en seguridad, el marco normativo determinó que:

“Las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no prevean la creación de Cuerpos de Policía también podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el artículo 148.1.22 de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado” (LO 2/1986, art. 37.3).

Este precepto ponía de manifiesto dos cuestiones de relevancia. Por un lado, que los únicos cuerpos policiales que la CM podía utilizar instrumentalmente eran los cuerpos estatales (impidiendo la utilización de algún cuerpo de policía local). Por otro lado, que la

²⁷³ LO 2/1986.

²⁷⁴ “La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica” (CE, art. 148.1.22).

CM debía establecer un convenio específico con el Ministerio del Interior cuando necesitase la colaboración de las fuerzas de seguridad del Estado para la realización de sus competencias autonómicas en materia de seguridad con el objetivo de determinar el ámbito y alcance exactos de la colaboración, su financiación, duración, y demás elementos constitutivos de un convenio de colaboración entre administraciones²⁷⁵.

Por su parte, respecto a la determinación de las funciones de las CCAA en materia de policías locales (art. 148.1.22 de la CE), el nuevo marco normativo expuso el contenido de la competencia de coordinación consistía en: establecer normas-marco para los reglamentos de los cuerpos de policía local; homogeneizar los medios técnicos (para incrementar su eficacia y colaboración), la uniformidad y las retribuciones; fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, niveles educativos exigibles en cada categoría; y, crear centros formativos para coordinar la formación profesional de mandos y policías²⁷⁶. El desarrollo del contenido de las competencias de coordinación de las policías locales generó la necesidad de constituir un órgano de formación que debería asumir la totalidad de las tareas formativas en la CM. Además, este órgano podría asumir las tareas de órgano técnico de asesoramiento en el resto de las materias que el marco normativo contemplaba como componentes de la coordinación de policía local.

6.2.2.2.- El sistema de coordinación de la policía local de la CM de 1992

El marco normativo de 1986 determinó la forma en que las CCAA y los ayuntamientos debían colaborar en el mantenimiento de la seguridad pública, así como las funciones de coordinación de las policías locales que correspondían a la administración autonómica. Estas funciones eran las siguientes: la emisión de las normas autonómicas marco para los cuerpos de policía local; la homogeneización de los medios técnicos y las actuaciones de las policías locales; el establecimiento de criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales; y la coordinación de la formación a través de la creación de centros formativos²⁷⁷.

Para el desarrollo de estos preceptos normativos de 1986, las CCAA debían aprobar su propio marco institucional para regular su sistema de coordinación de las policías locales. Por ello, desde 1987 todas las CCAA fueron aprobando sus leyes de coordinación de

²⁷⁵ Este es origen del mecanismo de convenios con el MIR, que posteriormente ha sido objeto de importante explotación para extender el ámbito competencial de la CM, sobrepasando incluso de facto los estrictos términos estatutarios.

²⁷⁶ LO 2/1986, art. 39.

²⁷⁷ LO 2/1986, art. 39.

policías locales²⁷⁸. En términos generales, las leyes autonómicas eran bastante similares en su contenido, aunque distaban mucho de ser iguales. *“En ausencia de un estatuto estatal de la policía local, las leyes de coordinación de policías locales tenían como objeto evitar una taifa en cada ayuntamiento a través de generar diecisiete taifas”* (entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 28 de enero de 2016).

En el caso de la CM, la ley de coordinación de las policías llegó con cierto retraso, ya que se aprobó definitivamente en el año 1992. Entre las causas no sólo destaca la falta de prioridad política de la administración regional en materia de seguridad (Rodríguez, 2013), sino principalmente la reticencia del Ayuntamiento de Madrid a someterse a una norma que limitaba su capacidad de autorregulación. Por tanto, hizo valer su gran capacidad de condicionamiento e influencia sobre la CM²⁷⁹. De este modo, el gobierno de la CM aprobó el anteproyecto de ley en enero de 1989 y lo remitió al parlamento autonómico (El País, 13 de enero de 1989). Sin embargo, en el mes de mayo de 1991, cuando finalizó la legislatura, aún se encontraba en estudio en la correspondiente comisión parlamentaria.

Tras las elecciones autonómicas de 1991, Joaquín Leguina fue investido de nuevo investido Presidente de la CM en junio de 1991 y el nuevo gobierno tuvo que iniciar de nuevo el proceso normativo, remitiendo un nuevo anteproyecto que incorporaba gran parte del documento anterior. El nuevo proyecto de ley continuó avanzando, pese a la actitud de los partidos de la oposición (PP y CDS) que se opusieron y obstaculizaron en lo posible la aprobación de la norma (Cano, 1991) hasta su aprobación final²⁸⁰.

El marco normativo que reguló el sistema de coordinación de las policías locales de la CM se caracterizó por ser muy generalista. En concreto, regulaba los principios básicos de actuación, la coordinación de policías locales, la organización y estructura de los cuerpos de policía local, el sistema de selección y promoción del personal (requisitos de acceso, bases mínimas de los procesos selectivos, promoción interna y movilidad), el estatuto de los

²⁷⁸ Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Andalucía; Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón; Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Asturias, Ley 10/1988, de 26 de octubre, de Coordinación de Policías Locales de las Islas Baleares, Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias; Ley 7/1994, de 19 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria; Ley 2/1987, de 7 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, Ley 12/1990, de 28 de noviembre, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, Ley 16/1991, de 10 julio, de Policías Locales de Cataluña, Ley 1/1990, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; Ley 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales de Galicia, Ley 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Murcia; Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra; Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco; Ley 1/1999, de 1 de marzo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja; y, Ley 2/1990, de 4 de abril, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

²⁷⁹ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 21 de junio de 2014.

²⁸⁰ Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales de la CM.

policías locales (los derechos, los deberes, la salud laboral, la interdicción de la huelga y la acción premial) y el régimen disciplinario.

Además, el sistema de coordinación de 1992 abría la posibilidad de generar cuerpos de policía local de carácter supramunicipal, en un intento de favorecer las mancomunidades de policía local en los municipios que no pudieran dar el servicio de policía local por sí mismos. Este precepto fue recurrido por el Estado ante el Tribunal Constitucional (TC) y finalmente se declaró inconstitucional²⁸¹.

El sistema de coordinación se hizo por ser una obligación derivada del marco normativo²⁸², no porque hubiera un interés verdadero en la CM para regular la materia de seguridad²⁸³; existieron muchos problemas por las tensiones con el Ayuntamiento de Madrid, que no quería perder su institucionalización y sus competencias en favor de la CM y su influencia se acusa en el resultado final²⁸⁴; en todo caso, fue una ley válida en determinados aspectos (regulación de aspectos estatutarios²⁸⁵, regulación de oposiciones²⁸⁶, etc.), pero que a la vez, no reguló ni desarrollo realmente los aspectos coordinadores²⁸⁷ y, actualmente ya está muy desfasada²⁸⁸.

La puesta en marcha del sistema de coordinación también exigía la adaptación de los reglamentos orgánicos de los cuerpos de policía local de la CM al nuevo marco normativo. Por ello, se aprobó el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la CM en el año 1993²⁸⁹. Este Reglamento tenía como cometido el proporcionar un marco común de referencia que simplificase el proceso de creación de los diferentes reglamentos orgánicos de los cuerpos de policía local. Como se puede observar en la Tabla 6.5, los

²⁸¹ STC 52/1993, de 11 de febrero.

²⁸² Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 21 de junio de 2014.

²⁸³ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad realizada el día 8 de febrero de 2016.

²⁸⁴ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad realizada el día 8 de febrero de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 21 de junio de 2014.

²⁸⁵ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016. Entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016.

²⁸⁶ Entrevista realizada a investigador universitario realizada el día 4 de febrero de 2016.

²⁸⁷ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 28 de enero de 2016. Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 28 de enero de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad realizada el día 8 de febrero de 2016. Entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 21 de junio de 2014.

²⁸⁸ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad realizada el día 8 de febrero de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

²⁸⁹ Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid

Ayuntamientos fueron aprobando progresivamente desde el año 1994 y hasta el año 1998 sus propios reglamentos orgánicos, por lo que actualmente existen setenta y tres reglamentos en la CM.

Tabla 6.5.- Ayuntamientos con Reglamento orgánico del Cuerpo de Policía Local

Año de aprobación	Ayuntamiento
1994	San Fernando de Henares, Rascafría, Moraleja de Enmedio, Casarrubuelos, Ajalvir, Meco, Villaviciosa de Odón, San Martín de la Vega, Alcobendas, Humanes de Madrid, Sevilla la Nueva, Los Molinos, Madrid, Campo Real, Cobeña, San Lorenzo de El Escorial, Aranjuez, Cercedilla, El Escorial, Navacerrada, Valdemoro, Nuevo Baztán, Villa del Prado, Belmonte de Tajo, San Agustín de Guadalix, Pozuelo de Alarcón, Arganda del Rey, Pedrezuela, Alpedrete, Villanueva del Pardillo, Villarejo de Salvanés, Coslada, Colmenar Viejo, Arroyomolinos, Las Rozas, Colmenar de Oreja, Guadarrama, Villamanta, Chinchón, Torrejón de Ardoz, Batres, Galapagar
1995	Leganés, Mejorada del Campo, Pinto, San Sebastián de los Reyes, Cadalso de los Vidrios, Hoyo de Manzanares, Alcalá de Henares, Navalcarnero, Becerril de la Sierra, Móstoles, El Álamo, Loeches, Torreldones, Villanueva de la Cañada, Torres de la Alameda, Paracuellos de Jarama
1996	Alcorcón, Collado Villalba, Navalcarnero, Rivas-Vaciamadrid, Brunete
1997	Collado Mediano
1998	Majadahonda, Ciempozuelos

Fuente: CM y elaboración propia

El sistema de coordinación de 1992, creó también un órgano consultivo, deliberante y de participación: la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales. Este órgano debía ejercer las siguientes funciones²⁹⁰: informar preceptivamente de los proyectos normativos de la CM y los ayuntamientos relacionados con la policía local; establecer criterios de homogeneización de medios técnicos, uniformidad y retribuciones; informar sobre las convocatorias de selección, sistemas de promoción y formación; informar sobre la creación de los cuerpos de policía local supramunicipales; informar preceptivamente de las plantillas de los cuerpos de policía local; mediar en la resolución de conflictos profesionales, excepto los económicos.

La Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales estaba constituida por los miembros siguientes: un presidente que era el Consejero competente en coordinación de la policía local; tres vicepresidentes (el Director General de Protección Ciudadana, el presidente de la Federación de Municipios de Madrid y el Concejale de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid); cuatro vocales de la CM (el Director General de Cooperación Local, el Gerente de la Academia Regional de Estudios de Seguridad y dos representantes de la CM designados por el Consejo de Gobierno); cinco vocales en representación del Ayuntamiento de Madrid (el Director General de la Policía Municipal y cuatro representantes designados por el Ayuntamiento); cinco representantes de ayuntamientos de la CM; tres

²⁹⁰ Ley 4/1992, art. 20 y 25.

representantes de los sindicatos mayoritarios; y como secretario un funcionario designado por la Dirección General de Protección Ciudadana.

Esta comisión adquirió un cierto protagonismo y una actividad intensa durante el proceso de elaboración de los Reglamentos orgánicos de los cuerpos de policía local de los Ayuntamientos, ya que debía estudiar y emitir informes preceptivos sobre los mismos.

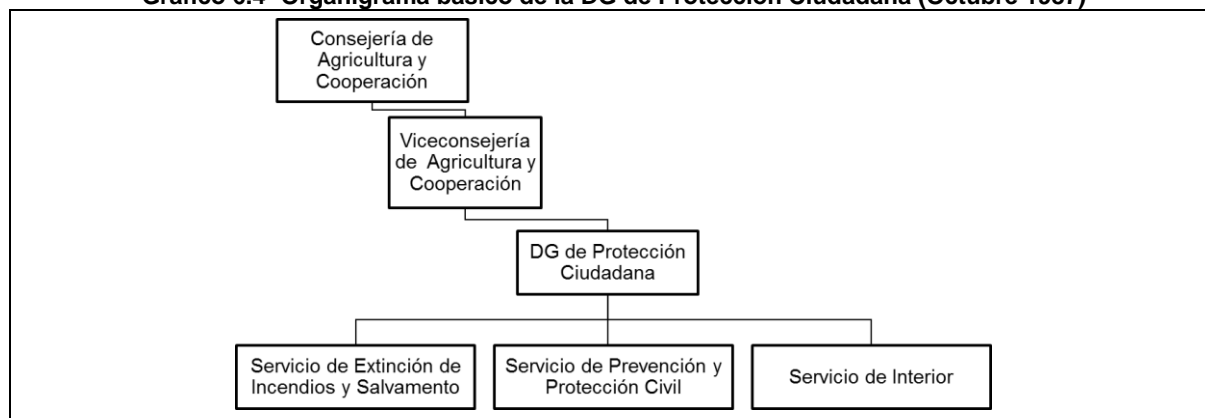
6.2.2.3.- El modelo organizativo de la CM en materia de seguridad

Tras las elecciones autonómicas del mes de mayo de 1987, Joaquín Leguina fue investido de nuevo como Presidente de la CM. La modificación del número y denominación de las Consejerías determinó la supresión de la Consejería de Gobernación, cuyas competencias fueron denominadas genéricamente como “cooperación” y se integraron en la nueva Consejería de Agricultura y Cooperación²⁹¹.

En la estructura de la Consejería se incorporó una Viceconsejería de Agricultura y Cooperación de la que pasó a depender la Dirección General de Protección Ciudadana. Este órgano superior posteriormente se institucionalizó en la CM y desde entonces, el órgano administrativo competente en seguridad siempre ha estado subordinada al Viceconsejero correspondiente. Por su parte, la Dirección General de Protección Ciudadana continuó desempeñando sus competencias en materia de seguridad, a través de sus funciones en²⁹²: la prevención y extinción de incendios; la protección civil y emergencias; la seguridad integral de los edificios; y, la coordinación de policías locales (que comprendía los aspectos normativos de las policías locales, la formación profesional, el fomento de las mancomunidades de policía local, realización de encuestas, asesoramiento y coordinación de los Ayuntamientos en cuestiones de policías locales, estudios y publicaciones relacionadas con la seguridad). Para la ejecución de estas competencias la Dirección General de Protección Ciudadana se estructuraba en el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamentos, Servicio de Prevención y Protección Civil y Servicio de interior (ver Gráfico 6.4).

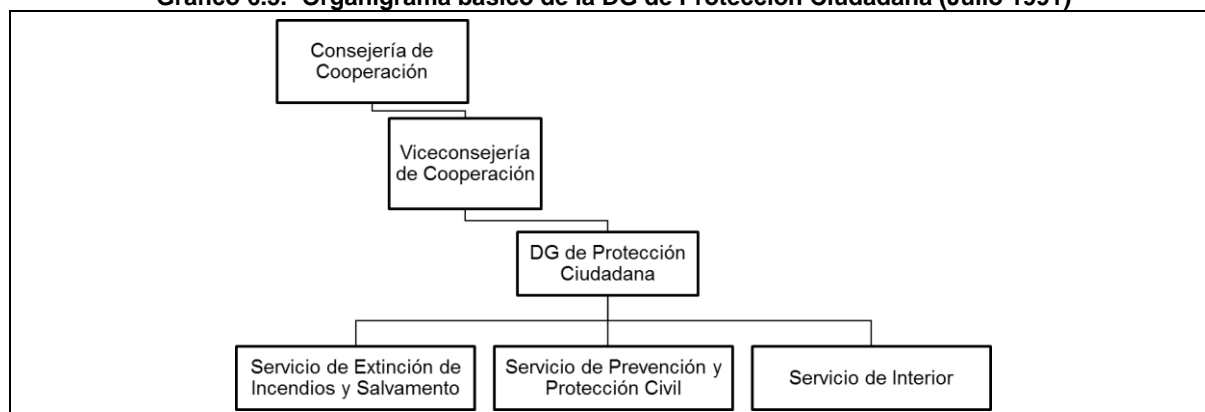
²⁹¹ Decreto 62/1987, de 23 de julio, del Presidente, de número y composición de las Consejerías y Decreto 64/1987, de 30 de julio, de modificación de la estructura de las Consejerías.

²⁹² Decreto 178/1987, de 15 de octubre, de estructura y organización de la Consejería de Agricultura y Cooperación, art. 10.

Gráfico 6.4- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (Octubre 1987)

Fuente: Elaboración propia

En la tercera legislatura de la CM (1991-1995), Joaquín Leguina (PSOE) fue elegido de nuevo Presidente con el apoyo parlamentario del grupo de IU. En este periodo, se creó la Consejería de Cooperación²⁹³ a la que se vinculó la Dirección General de Protección Ciudadana, aunque se mantuvo su modelo organizativo del año 1987 (ver Gráfico 6.5)..

Gráfico 6.5.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (Julio 1991)

Fuente: Elaboración propia

El PP ganó las elecciones autonómicas del mes de mayo de 1995, por lo que Alberto Ruiz-Gallardón fue investido Presidente de la CM. En esta nueva etapa, la Consejería de Presidencia determinó las funciones de la Dirección General de Protección Ciudadana²⁹⁴, subordinada a la Viceconsejería de Presidencia.

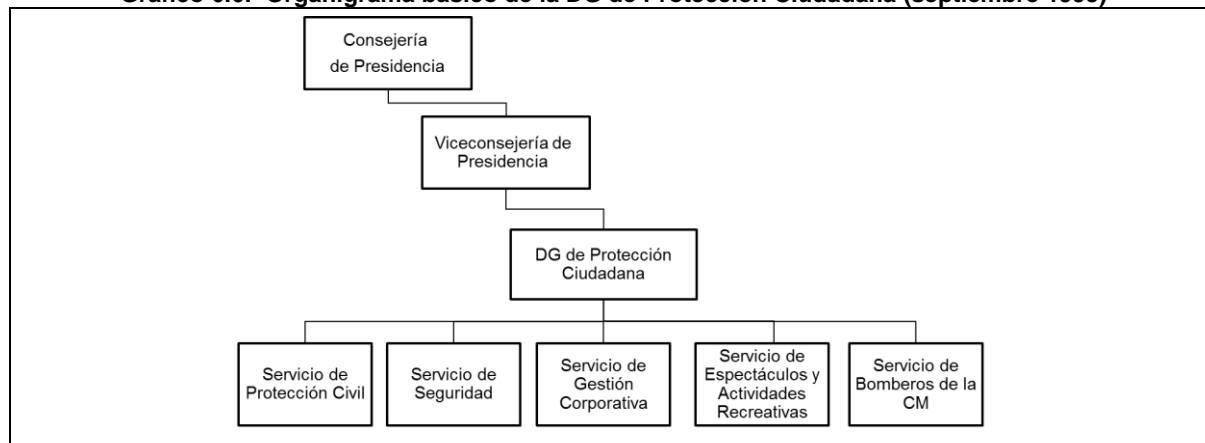
La Dirección General de Protección Ciudadana mantuvo sus funciones en materia de seguridad, pero incrementó su ámbito funcional en aspectos como establecimientos públicos, actividades recreativas y espectáculos taurinos. Este incremento funcional determinó una nueva estructura organizativa de la Dirección General que amplió su estructura horizontal a cinco servicios y reorganizó las funciones encomendadas a cada

²⁹³ Decreto 55/1991, de 22 de julio, que establece el número y denominación de las Consejerías de la CM.

²⁹⁴ Decreto 252/1995, art. 9.

servicio quedando articulada en el Servicio de Protección Civil, Servicio de Seguridad, Servicio de Gestión Corporativa, Servicio de Espectáculos y Actividades Recreativas y Servicio de bomberos de la CM (ver Gráfico 6.6).

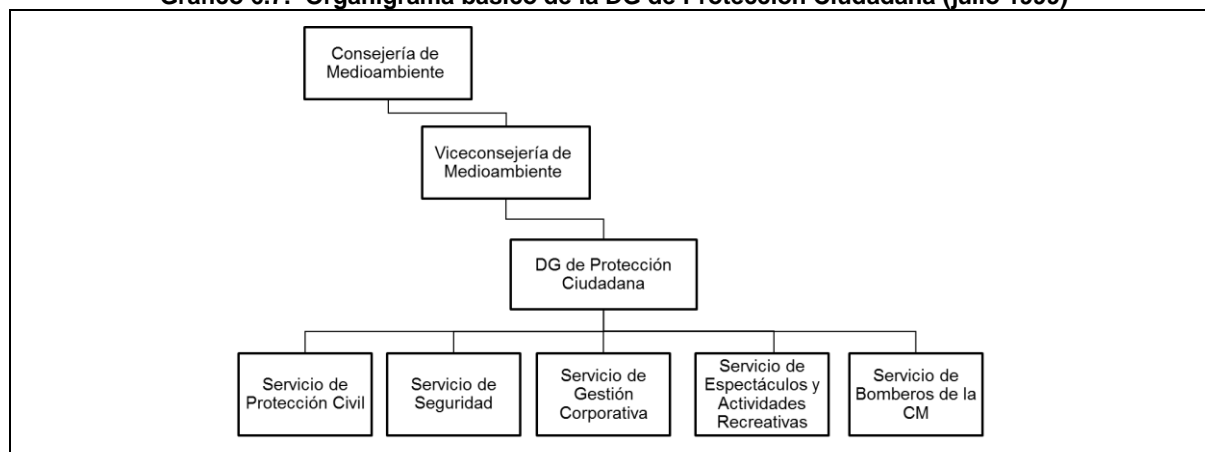
Gráfico 6.6.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (septiembre 1995)



Fuente: Elaboración propia

En el año 1999, las elecciones autonómicas otorgaron de nuevo la presidencia de la CM al PP. La reorganización departamental de la estructura administrativa regional incidió en la Dirección General de Protección Ciudadana, ya que pasó a depender de la Consejería de Medio Ambiente²⁹⁵ (véase Gráfico 6.7), aunque se mantuvieron intactos sus servicios y se conservó su contenido funcional

Gráfico 6.7.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana (julio 1999)



Fuente: Elaboración propia

En el análisis de la estructura administrativa de la CM competente en materia de seguridad se observan varias cuestiones. En primer lugar, se observa como la Dirección General de Protección Ciudadana como órgano administrativo responsable de las competencias de seguridad se ha consolidado durante todo el periodo analizado. En segundo lugar, la Dirección General ha estado vinculada a diversos departamentos,

²⁹⁵ Decreto 11/1999, de 8 de julio, del Presidente, de número y denominación de las Consejerías,

Consejería de Gobernación (1983-1987), Consejería de Agricultura y Cooperación (1987-1991), Consejería de Cooperación (1991-1995), Consejería de Presidencia (1995-1999) y Consejería de Medioambiente (1999-2003) en virtud de los cambios estructurales que se producían con la entrada de cada gobierno en la administración regional; estas reformas con respecto a su dependencia organizativa ponen de manifiesto que los sucesivos gobiernos de la CM no han considerado a los asuntos de seguridad ciudadana como una de las políticas públicas prioritarias de su agenda²⁹⁶, ya que la Dirección General de Protección Ciudadana nunca ha tenido una adscripción a un área concreta²⁹⁷.

6.2.2.4.- El Centro Autonómico de Formación de Policías Locales

La CM creó la Academia Regional de Estudios de Seguridad (ARES) el 9 de octubre de 1986²⁹⁸, unos meses después de la aprobación de nuevo marco regulador de las fuerzas y cuerpos de seguridad. La finalidad de la Academia era ser un centro docente que asumiese la ejecución de las competencias autonómicas de elaboración de criterios de selección, de formación y perfeccionamiento de las policías locales de la CM. No obstante, el marco normativo de 1986²⁹⁹ atribuyó al centro también las competencias siguientes: la elaboración de estudios y proyectos en el ámbito de su actividad; el asesoramiento a los ayuntamientos en la investigación y perfeccionamiento de los métodos y medios de ejecución de los servicios específicos policía local; la creación de seminarios transitorios y permanentes; y la publicación de sus investigaciones.

En aquel primer momento, la Academia se caracterizó por su dinamismo, siendo especialmente bien recibida por los cuerpos de policía local, ya que les ofrecía una formación común con criterios de calidad³⁰⁰. *“En los primeros años, la formación era el elemento central y aglutinador de la coordinación de policías locales”* (Entrevista realizada a ex Jefe de Departamento Academia de Policía Local de la CM realizada el día 29 de febrero de 2016).

²⁹⁶ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

²⁹⁷ Paradójicamente, pese a la visibilidad y relevancia de las competencias de prevención y extinción de incendios, cuerpos de bomberos, incendios forestales, etc.

²⁹⁸ Decreto 97/1986, de 9 de octubre, de creación de la Academia Regional de Estudios de Seguridad.

²⁹⁹ Decreto 97/1986, arts. 2 y 3.

³⁰⁰ Hasta ese momento la práctica totalidad de la formación se realizaba en la Academia del Ayuntamiento de Madrid, cuya formación era de calidad, pero muy sesgada a las necesidades de la Policía Municipal que, evidentemente, no eran las del resto de cuerpos de policía local de la CM.

Además, la Academia inició su andadura implantando una serie de iniciativas novedosas que contribuyeron a la potenciación de las policías locales³⁰¹ como la utilización del centro como sede de encuentros formales e intercambio de experiencias entre Jefes de Cuerpos de Policía Local de la CM, y el establecimiento de contactos formales con otras academias autonómicas, entre otras actividades³⁰².

En el año 1993³⁰³, se reformularon los fines y cometidos de la Academia, como consecuencia de la aprobación del nuevo sistema de coordinación de policías locales en el año anterior. En concreto, los nuevos fines del ARES fueron los siguientes: el desarrollo de los servicios vinculados a las competencias de la CM en la formación de las policías locales y la coordinación de la formación profesional de las mismas; la formación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Protección Civil y otros ámbitos profesionales dedicados a la seguridad y protección ciudadana; y la realización de acciones tendentes al mejor conocimiento de la realidad que incide sobre la temática de la seguridad, entendida esta idea desde una concepción global e integral.

Para el desarrollo de estos fines, las funciones que se le asignaron fueron las siguientes: la impartición de cursos de formación básica de ingreso, ascenso o promoción, especialización y actualización de las policías locales; la homologación de los cursos formativos de las policías locales realizados en centros autorizados; la elaboración, publicación y difusión de estudios y trabajos técnicos en el ámbito de su actividad y fines; la organización de jornadas, cursos, seminarios o encuentros para intercambiar y analizar temas relacionas con los fines del órgano; la formación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Protección Civil, así como a otros colectivos profesionales dedicados a la protección y seguridad ciudadana. Para llevar a cabo estas actividades, el ARES podía promover la cooperación institucional con la Universidad, Poder Judicial, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras instituciones y entidades que contribuyesen al cumplimiento de sus fines, mediante la celebración de convenios educativos y formativos para estructurar adecuadamente la carrera profesional de los colectivos a formar.

³⁰¹ El primer Gerente del ARES Amador Romero, Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, adoptó una posición de buena sintonía con el nuevo concepto de policía local que por entonces se estaba imponiendo y su actividad se caracterizó por el impulso a las policías locales.

³⁰² Entrevista realizada a ex Jefe de Departamento Academia de Policía Local de la CM realizada el día 29 de febrero de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

³⁰³ Decreto 52/1993, arts. 3 y 4.

Por tanto, el ARES aumentó su contenido competencial y adquirió una gran relevancia también en la determinación de la carrera profesional de los policías locales. Las atribuciones conferidas para realizar convenios con la Universidad y con otras instituciones para estructurar adecuadamente la carrera profesional de las policías locales dieron al ARES un campo de posibilidades de actuación amplio y ambicioso (en el que encajaba la enseñanza universitaria a través de convenios). Estas posibilidades se circunscribían a la formación de policías locales, puesto que la formación impartida a otros colectivos (bomberos y protección civil) se articulaba en términos exclusivamente de capacitación técnica profesional y no en términos de posible formación del sistema educativo general.

En aquellos años el ARES mercó una apertura hacia nuevas formas, realizando incluso formación dirigida al entorno político local (Alcaldes y Concejales) y mejorando progresivamente la formación realizada. La coincidencia de esta época con las jubilaciones de un buen número de Jefes antiguos de los Cuerpos de Policía Local ocasionó una oleada de nuevos Jefes mucho mejor formados que se tradujo inmediatamente en un incremento de la voluntad de las policías locales para aumentar su ámbito funcional³⁰⁴.

La evolución de la seguridad y la generación de nuevas necesidades en el campo de la prevención y extinción de incendios³⁰⁵ determinó la necesidad de transformar el ARES en otro modelo de centro formativo que permitiese satisfacer las necesidades formativas y de investigación en tales materias. Por tanto, en el año 2000³⁰⁶, se creó el Instituto Superior de Estudios de Seguridad de la CM (ISES) como órgano autónomo adscrito a la Consejería competente en seguridad ciudadana: los fines del ISES eran los siguientes³⁰⁷: ejercer las competencias de la CM en formación en materia de protección ciudadana y seguridad, especialmente la formación de las policías locales y su coordinación; la formación de los servicios de prevención y extinción de incendios y protección civil así como cualquier ámbito profesional que dirija su esfuerzo a la seguridad o protección ciudadana; y la realización de acciones tendentes al mejor conocimiento de la realidad que incide sobre la temática de la seguridad integral.

Para ello, el ámbito funcional del ISES era sustancialmente el mismo del extinto ARES³⁰⁸ aunque se potenciaron las atribuciones los aspectos relacionados con la promoción de la cooperación y colaboración con la Universidad, el Poder Judicial, las FCSE e

³⁰⁴ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

³⁰⁵ Derivadas de la nueva regulación de incendios.

³⁰⁶ Ley 15/2000, de 21 de diciembre, de creación del Instituto Superior de Estudios de Seguridad.

³⁰⁷ Ley 15/2000, art. 2.

³⁰⁸ Ley 15/2000, art. 3.

instituciones y entidades públicas y privadas. Para ello, se debían firmar convenios en los ámbitos educativo y formativo en beneficio de la carrera profesional de los integrantes de los colectivos cuya formación estaba encomendada al ISES y, preferentemente, con el Ministerio de Educación y la Universidad para homologar o convalidar la formación de las policías locales como impulso de su carrera profesional.

Un aspecto institucional de relevancia es el cambio hacia un organismo autónomo, lo que permitía una mayor libertad para la gestión y administración del mismo así como la posibilidad de obtener ingresos por los servicios del Instituto.

En definitiva, durante el periodo analizado (1986-2004), el proceso de institucionalización del nivel gubernamental autonómico se caracterizó por lo siguiente: en primer lugar, por la creación del sistema madrileño de coordinación de policías locales caracterizado por ejercicio de la competencia autonómica en sus estrictos términos competenciales y con un perfil "de mínimos". En segundo lugar, por un modelo organizativo débilmente institucionalizado como demuestra la volatilidad de la estructura orgánica del órgano administrativo competente y su falta de adscripción a un área concreta de actividad política. Finalmente, en tercer lugar, por la existencia de una academia regional de policía local con una actividad creciente en cantidad y calidad y con amplias posibilidades de actuación en materia de formación de policías locales.

6.2.3.- El nivel gubernamental local

En el periodo 1986-2004, el análisis del nivel gubernamental local de la CM en materia de seguridad se vertebra en los epígrafes siguientes. En primer lugar, se analizará el impacto de la LO 2/1986 en las instituciones locales de seguridad. En segundo lugar, se abordará brevemente el proceso de crecimiento de las policías locales y su progresiva adquisición de un mayor papel en el nivel local de la seguridad. Finalmente, en tercer lugar, se realizará una referencia a la evolución particular del sindicalismo en las policías locales en la medida que tal dinámica ha ocasionado notables efectos en su proceso de institucionalización en la CM.

6.2.3.1.- El nuevo marco regulador de las FCS en el nivel gubernamental local

El nuevo marco regulador de 1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establecía que las corporaciones locales debían participar en el mantenimiento de la seguridad a través de los cuerpos de policía local. Estos cuerpos basaban su actuación en los principios básicos policiales y tenían el mismo estatuto policial que los cuerpos estatales y

autonómicos (a excepción del derecho de sindicación, como más adelante se estudiará). Además, la nueva normativa creó también la Junta Local de Seguridad como órgano de coordinación de la seguridad en el nivel local³⁰⁹.

En lo referente al contenido competencial de las policías locales, el marco normativo les asignó las funciones siguientes³¹⁰: la protección de las autoridades locales y la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones; la ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano; la instrucción de atestados por accidentes de circulación dando cuenta a los cuerpos estatales; la policía administrativa municipal; la participación en las funciones de policía judicial como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; la prestación de auxilio en accidentes, catástrofes o calamidades públicas, participando en la protección civil; la realización de diligencias preventivas y acciones tendentes a evitar el delito dando cuenta a los cuerpos estatales; la vigilancia de los espacios públicos y la colaboración con los cuerpos estatales y autonómicos en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas; la cooperación en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

En definitiva, respecto al modelo anterior, el marco normativo de 1986 supuso un avance para las policías locales, ya que pasaron de ser cuerpos auxiliares de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a ser cuerpos de policía con entidad propia, con características y funciones similares al resto de cuerpos policiales. No obstante, también se mantuvo una cierta subordinación a los cuerpos estatales en materia de policía judicial (Castells, 2000; Recasens, 2007; Barcelona, 2006), ya que el nuevo marco regulador planteaba algunas limitaciones en esta materia. A pesar de ello, como se verá más adelante, el régimen sindical de las policías locales (asimilable al de los funcionarios públicos no policiales) marcó alguna diferencia de relevancia institucional entre las policías locales y los cuerpos estatales y autonómicos (Barcelona, 2008).

6.2.3.2.- La consolidación de las policías locales

En los últimos años del siglo XX y principios del XXI, en todo el mundo occidental se denotó un proceso de “glocalización” de la seguridad³¹¹ (Curbet, 2006). Las necesidades globalizadoras de la seguridad se vincularon a las amenazas de atención prioritaria (las derivadas del terrorismo, crimen organizado y delincuencia transnacional, así como las

³⁰⁹ LO 2/1986, art. 1, 2, 5, 51, 52 y 54.

³¹⁰ LO 2/1986, art. 53.

³¹¹ “Glocalización” es un término acuñado por Curbet Hereu (2006) que hace referencia a la escisión de las necesidades de seguridad entre lo global y lo local como consecuencia de los fenómenos globalizadores y de las necesidades de seguridad cotidianas y locales, cuando ambas han experimentado un crecimiento sin precedentes.

relacionadas con la seguridad de los flujos de personas) que comenzaron a absorber tanto el esfuerzo como el interés de los cuerpos policiales de base nacional. Por otra parte, las crecientes necesidades de seguridad derivadas de la lucha cotidiana y oscura contra la delincuencia menor o incivildades irritantes e inquietantes para la ciudadanía, demandó una mayor necesidad local de seguridad. Esta demanda que no estaba siendo considerada por los cuerpos policiales nacionales se determinó como un campo natural de actuación de las fuerzas locales (Robert, 2001).

Adicionalmente, la entrada en vigor de la LO 2/1986 también afectaba al entorno local de otra forma. Tras la definición de las competencias autonómicas de coordinación de policías locales, el entorno local esperaba con expectación la actuación de la CM respecto a las mismas y la forma e intensidad con que se diseñarían y materializarían. En ese sentido, la creación del ARES fue especialmente bienvenida como una ruptura con la hegemonía del Ayuntamiento de Madrid en la formación policial³¹²; la principal aportación del ARES era la posibilidad de realizar formación policial de calidad de forma homogénea para todos los cuerpos de policía local, lo que redundaría en la calidad del servicio policial que prestaban. Adicionalmente el dinamismo de la etapa inicial de la Academia y el tipo de actividades que se iniciaron supusieron un importante impulso dinamizador de la policía local³¹³.

En España, las policías locales estaban sometidas a una limitación general como consecuencia de la tensión entre ciertos factores de empuje y retardo del entorno local de seguridad (Amoedo, 2000). Entre los factores de empuje se destacaban los siguientes: la posición privilegiada de cercanía, cotidianeidad y subsidiaridad respecto al ciudadano; las competencias de seguridad de los ayuntamientos; el importante núcleo de funciones atribuidas en el marco normativo; y, la tendencia a la realización mayores tareas policiales. Por su parte, entre los factores de retardo se encontraban: la fragmentariedad organizativa; la carencia de medios; la saturación policial en el territorio; el umbral demográfico para la existencia de cuerpos policiales (derivado de las distintas regulaciones autonómicas); y la relativa dificultad de profesionalización e institucionalización.

En el Ayuntamiento de Madrid, durante los años noventa del siglo pasado, también se continuó con la tendencia al crecimiento de la actividad policial del Cuerpo de Policía

³¹² La formación impartida por el Ayuntamiento de Madrid estaba dirigida a las necesidades y características del CPMM, muy diferentes a las de los demás CPL de la CM.

³¹³ Entrevista realizada a ex Jefe de Departamento Academia de Policía Local de la CM realizada el día 29 de febrero de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

Municipal de Madrid y a la asunción de un mayor protagonismo en la seguridad, aunque no sin vaivenes organizativos derivados de los sucesivos gobiernos municipales.

Durante la Alcaldía de Agustín Rodríguez Sahagún (1989-1991) se produjo un cambio organizativo en que se pasó de un modelo organizativo territorial a un modelo organizativo funcional. En concreto, se suprimieron las Agrupaciones de Distrito y se dividió la ciudad en cuatro zonas que se dotaron de una Subinspección de Seguridad y Policía Administrativa cada una. Además, se creó una Subinspección de Tráfico para toda la ciudad con unidades zonales especializadas y una Subinspección de Servicios Operativos especiales. Junto a lo señalado, se abrieron dependencias policiales en zonas nocturnas especialmente conflictivas y se incrementó el patrullaje en el distrito Centro. Adicionalmente, la tensión con la CM ocasionó que algunas promociones del CPMM no se formaran en el ARES durante estos años, sino que lo hicieron exclusivamente en el Ayuntamiento de Madrid³¹⁴ (Gómez, 2001).

Por su parte, en el periodo de la Alcaldía de José M. Álvarez del Manzano (1991-2003) se incrementó la coordinación con la Policía Nacional, y se comenzaron las actividades de formación y concienciación ciudadana en seguridad vial, especialmente en lo relacionado con la prevención de las personas mayores. Además, se intentó potenciar de nuevo la policía de barrio en todos los distritos (comprendiendo tareas de tráfico en horas punta, entrada de colegios, control de comercios y licencias, venta ambulante, denuncia de desperfectos callejeros, contacto con los vecinos y auxilio a demanda) y se firmó un convenio con el Ministerio del Interior para la actuación conjunta con la Policía Nacional en los actos derivados de la Capitalidad Cultural Europea (lo que inició una línea de colaboración permanente). Finalmente, se resolvieron los problemas con la formación en la CM, mediante la aceptación del compromiso de completar la formación en el Ayuntamiento (Gómez, 2001). En el año 1993, se nombró a Manuel Monzón como Inspector Jefe del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid (Manuel Monzón era general retirado del Ejército de Tierra) en un intento de disciplinar el cuerpo ante la cada vez mayor actividad y contestación sindical. Este nombramiento fue considerado como un intento de remilitarizar la policía y fue muy criticado debido a la dudosa legalidad del nombramiento y, especialmente, por el desprecio que suponía para los mandos superiores de la Policía Municipal el nombramiento de una persona ajena, que equivalía a reconocer que ninguno de ellos era capaz de asumir el puesto (Cano, 1993). El General Monzón fue muy cuestionado durante su mandato y su

³¹⁴En general, la tensión institucional CM-Ayuntamiento de Madrid, durante este período se incrementó notablemente debido al cambio de color en el gobierno municipal como consecuencia de la moción de censura de AP y CDS que desalojó de la Alcaldía a Juan Barranco.

permanente exposición a los medios de comunicación no actuó en su beneficio, hasta su cese en 1996.

Pese a todo, durante la década de los noventa del siglo pasado se produjo una importante dinamización de la actividad de las policías locales, así como ampliación de su contenido competencial hacia tareas relacionadas con la seguridad ciudadana y la policía judicial, como consecuencia de su evolución y de las dinámicas locales para afrontar el fenómeno de la inseguridad ciudadana. A ello también contribuyó la tendencia de los gobiernos locales, que asumieron que la materia de seguridad es inseparable de la gestión de las ciudades y progresivamente reclamaron y adquirieron mayores competencias y capacidad de gestión en esta materia. En los cuerpos de policía local esta dinámica suponía el crecimiento en la actividad de seguridad ciudadana que les aproximaba a las actividades de policía integral³¹⁵.

6.2.3.3.- La evolución del sindicalismo en la policía local

Desde la Transición política española existió un pujante movimiento sindical en el ámbito de la policía local que se aglutinaba en torno a coordinadoras (posteriormente asociaciones) y que solían tener cierta afinidad ideológica con alguno de los sindicatos de clase existentes. La aprobación del marco regulador de la libertad sindical en el año 1985³¹⁶ estableció que la actividad sindical en las policías civiles debía ser dispuesta en una normativa específica. En consecuencia, el Cuerpo Nacional de Policía y las policías autonómicas vieron regulada su sindicación en el año 1986³¹⁷ y las policías locales un año después (1987)³¹⁸. La equiparación de las policías locales al resto de los funcionarios no policiales generó multitud de sindicatos, tanto de clase como profesionales o gremiales.

Hasta principios de los años noventa del siglo pasado, la sindicación de las policías locales de la CM se articuló en torno a las Federaciones de Servicios Públicos de la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO). En esta época inicial, la actividad sindical contribuyó a la dignificación profesional de las policías locales, bajo la óptica del servicio público³¹⁹. *“Durante los primeros años existió una lucha muy positiva de todos por obtener reconocimiento policial, dignificación de salarios alineada a la*

³¹⁵ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 28 de enero de 2016, entrevista realizada a directivo del CPMM y ex alto cargo municipal realizada el día 14 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016.

³¹⁶ LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

³¹⁷ LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

³¹⁸ Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

³¹⁹ Entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 21 de junio de 2014.

incompatibilidad de la profesión, mejoras en las instalaciones y dotaciones, etc. [...] En lo negativo, ocurría que durante esta época la actividad sindical estaba condicionada por la afinidad o no con el gobierno municipal correspondiente, y que comenzaron a liderar los procesos policías cuyas carreras habían sido frustradas por los requisitos de titulación en las oposiciones” (entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016).

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, se detectó un auge del sindicalismo corporativo, consiguiendo amplias cotas de afiliación y el inicio de un tipo de acción sindical más radical³²⁰. El giro hacia este tipo de sindicalismo se fomentó desde el PP, coincidiendo con la llegada masiva de gobiernos populares a los ayuntamientos, presumiblemente, en un intento de debilitar a los sindicatos de clase para allanar las relaciones sindicales en el ámbito local³²¹. La competencia por la afiliación se decantó por los sindicatos corporativos, que se percibían más cercanos al ámbito policial, y más eficaces por satisfacer frecuentemente sus reivindicaciones como consecuencia de la afinidad política a los gobiernos municipales, desencadenándose un tipo de afiliación por conveniencia³²². *“Los sindicatos corporativos tienen origen en asociaciones inicialmente contrarias al derecho de sindicación, bajo la alegación de la politización de la acción sindical y, paradójicamente, son los más politizados de todos”* (entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016).

En este proceso, los sindicatos de clase actuaron de manera diferente. Por un lado, CCOO giró hacia un modelo de interlocución más referenciado a nivel estatal (mediante el fomento de acuerdos nacionales de acción sindical con algunos de los sindicatos de la Policía Nacional y con UGT nacional)³²³. Por otro lado, UGT tendió a la minoración progresiva de su actividad en la CM³²⁴. La llegada del colectivo de policías del Programa de Seguridad de la CM supuso un gran triunfo de afiliación para los sindicatos corporativos; hasta llegar a copar los delegados de personal de muchos ayuntamientos (lo que derivó en un abandono de la representación del resto del personal).

³²⁰ Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 17 de junio de 2014.

³²¹ Entrevista realizada a investigador universitario realizada el día 4 de febrero de 2016 y entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016.

³²² Entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016.

³²³ Entrevista realizada a responsable de Policías Locales Sindicato CCOO realizada el 20 de abril de 2016.

³²⁴ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016 y entrevista realizada a responsable de Policías Locales Sindicato CCOO realizada el 20 de abril de 2016.

La acción sindical actual en las policías locales se focaliza exclusivamente en los intereses del colectivo policial. Además, está muy directamente relacionada con las características de cada municipio y, con frecuencia, la forma de realizar la actividad sindical depende de la propia idiosincrasia personal de los delegados³²⁵ y de las características de cada municipio. En concreto, en el Ayuntamiento de Madrid se destaca una tendencia favorecedora a acentuar la actividad de policía administrativa, mientras que en el resto de los municipios existe una mayor tendencia hacia el impulso de las actividades de seguridad ciudadana³²⁶.

Existe una ampliamente extendida percepción de que la actual preponderancia del sindicalismo corporativo en las policías locales de la CM es pernicioso para la dinámica de las policías locales y el hipotético crecimiento de su actividad policial³²⁷, como causante de un notable incremento de la complejidad de las relaciones laborales en una visión perversa del sindicalismo³²⁸, interesada y tendente exclusivamente a la extracción³²⁹. Toda esta dinámica habría generado un estigma de conflictividad³³⁰ perjudicado notablemente de forma general las relaciones del colectivo de las policías locales con sus propios ayuntamientos y con la CM³³¹.

En definitiva, durante el periodo analizado (1986-2004), el proceso de institucionalización del nivel gubernamental local se caracterizó por lo siguiente: en primer lugar, por la irrupción de un modelo funcional propio de las policías locales con importantes funciones pero una cierta subordinación policial a las FCSE. En segundo lugar, por una tendencia al crecimiento de la relevancia del nivel local de seguridad, que ocasionó el crecimiento de las actividades de la policía local en tendencia a la actividad policial integral pese a sus limitaciones. Finalmente, en tercer lugar, por la existencia de un sindicalismo corporativo muy politizado que ha complejizado notablemente las relaciones laborales en el colectivo.

³²⁵ Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 17 de junio de 2014.

³²⁶ Entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016.

³²⁷ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 28 de enero de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016. Entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016. Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 21 de junio de 2014.

³²⁸ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

³²⁹ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016.

³³⁰ Entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016.

³³¹ Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 21 de junio de 2014.

Por último, a modo de resumen, la Tabla 6.6 expone los principales rasgos de la evolución del sistema institucional de seguridad ciudadana en la CM durante el período 1986-2004.

Tabla 6.6.- Evolución del sistema institucional de seguridad de la CM en el periodo 1986-2004

Nivel gubernamental	Rasgos institucionales
Nivel Estatal	<ul style="list-style-type: none"> - Creación y consolidación del sistema institucional de la LO 2/1986. - Entorno de seguridad condicionado por el terrorismo y la inseguridad ciudadana - Intentos de cambios institucionales con desigual fortuna
Nivel Autonómico	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo autonómico del sistema institucional de la LO 2/1986. - Consolidación de la DGPC como órgano competente en materia de seguridad, aunque sometido a continuos cambios de dependencia orgánica de una u otra Consejería. - Creación y consolidación del centro autonómico de formación de PPLL.
Nivel Local	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación y crecimiento de las PPLL en el marco del sistema institucional de la LO 2/1986. - Consolidación y fortaleza del sindicalismo gremial, con capacidad de movilización y presión que, con frecuencia, es visto como fuente de conflictividad.

Fuente: Elaboración propia.

6.3.- Etapa 2004-2015. Potenciación del nivel local en el sistema de seguridad ciudadana

Tras la victoria del PSOE en las elecciones generales de 2004, José L. Rodríguez Zapatero fue investido Presidente del Gobierno. La situación de mayoría minoritaria y la ausencia de pactos estables obligó al PSOE obligó a negociar continuamente durante toda la legislatura. Tras las elecciones generales de 2008, se repitió la misma situación siendo investido de nuevo José L. Rodríguez Zapatero. Ante la negativa evolución económica y el desgaste político del gobierno se convocaron elecciones anticipadas en noviembre de 2011, cuyo resultado fue la victoria del PP por mayoría absoluta, lo que ocasionó la investidura de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno.

Los hitos que delimitan el periodo 2004-2015 son por un lado, como ya se citó anteriormente, la puesta en marcha del Programa de Seguridad de la CM y, por otro lado, la celebración de las elecciones autonómicas y municipales de 2015, horizonte temporal que cierra el periodo de estudio de la presente investigación. Por ello, conforme al esquema de exposición elegido, a continuación se realiza el estudio del periodo 2004-2015 en cada uno de los niveles gubernamentales.

Previamente, es preciso realizar una apreciación de importancia en el desarrollo de la seguridad del periodo analizado y de afección a los tres niveles gubernamentales. La situación en que el entorno de la seguridad se encontraba en 2004 era especialmente compleja y contribuían a ello diferentes causas: En primer lugar, la propia evolución global de la seguridad habida en los primeros años del siglo XXI, con sus dinámicas

“glocalizadoras” y tendentes a una mayor demanda de seguridad (especialmente exacerbadas después de las acciones terroristas del 9 de septiembre de 2001). En segundo lugar, desde el año 2000 se produjeron determinadas circunstancias (algunos sucesos delictivos caracterizados por una violencia inusitada, declaraciones desafortunadas de algunas autoridades, alta presencia mediática de la inseguridad ciudadana, reforma del código penal, introducción de la inseguridad ciudadana en el debate político, etc.) que pusieron el debate de la seguridad en primera línea, generando una inquietud por la inseguridad ciudadana sin precedentes entre la ciudadanía, cuya preocupación por la inseguridad ciudadana alcanzó máximos históricos del barómetro del CIS en las oleadas correspondientes de octubre de 2002, enero, mayo y junio de 2003 (Rodríguez, 2014). En tercer lugar, la instrumentalización política que se estaba realizando de los atentados terroristas cometidos en Madrid el 11 de marzo de 2004³³². Una de las principales consecuencias de esta situación fue que, durante los años inmediatamente posteriores, los tres niveles gubernamentales desarrollaron simultáneamente políticas públicas específicas en materia de seguridad ciudadana; así, la Delegación del Gobierno implantó el Proyecto ITER, la CM impulsó el Programa de Seguridad y el Ayuntamiento de Madrid lanzó el programa “Madrid seguro”, programas que tuvieron afecciones institucionales de importancia. Finalmente, cabe destacar que la evolución del terrorismo autóctono se caracterizó por diversas treguas e intentos negociadores, y los consecuentes repuntes de actividad hasta la declaración de tregua en 2010 y posterior manifestación de alto el fuego en 2011, mantenido hasta la actualidad.

6.3.1.- El nivel gubernamental estatal

A principios de 2004 en la CM había un complejo panorama en materia de seguridad, debido a diversos factores ya citados. El repunte de las tasas de delincuencia se debía a la importación de nuevas formas de criminalidad organizada y al necesario tiempo de obtención de capacidad de respuesta a las mismas, y a la existencia de una clara reducción de los efectivos policiales (que en la CM se habían reducido hasta el 60 % de las plantillas) a lo que hay que agregar la inoperante reforma del código penal introducida en 2002³³³.

Frente a esta situación, el Gobierno aumentó la dotación de medios y la Delegación del Gobierno impulsó un *Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana en la Comunidad de Madrid, (Proyecto ITER)*, que se presentó en noviembre de 2004. El Plan pretendía centrar la prevención sobre los grupos de riesgo aumentando así la eficacia de las actuaciones

³³² Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016.

³³³ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016.

policiales³³⁴. Las acciones previstas se agrupaban en tres ejes principales: la prevención, la eficacia policial y la participación ciudadana y se basaba sobre una estructura de programas básicos y específicos (Rodríguez, 2013) (ver Tabla 6.7).

Tabla 6.7.- Principales características del proyecto ITER

Ejes de la estrategia	Prevención Eficacia policial Participación ciudadana
Programas básicos	Adaptación del modelo de gestión de la seguridad a la realidad de la CM Revisión y actualización del despliegue policial Colaboración y coordinación institucional entre FCS Atención a las víctimas de la delincuencia Modelo y estructuras para la participación ciudadana Papel de otros actores/agentes relacionados con seguridad
Programas específicos	Violencia de género Inmigración: Integración social, explotación laboral, inseguridad ciudadana Sectores comerciales y servicios públicos en riesgo Redes organizadas; tráfico de drogas y explotación de personas Grupos de ideología neonazi y grupos violentos antisistema

Fuente: Elaboración propia.

El Proyecto fue presentado en el seno del Consejo Regional de Seguridad Ciudadana y durante la duración del plan se reactivó notablemente su actividad³³⁵, al recuperar su sentido como foro participativo. El proyecto *ITER* logró alcanzar algunos de sus objetivos y se registraron notables avances en muchos de los programas, en general, en los aspectos que dependían exclusivamente de la AGE o de la colaboración institucional o corporativa. Aunque la respuesta participativa fue relativamente amplia y positiva³³⁶, la visión tecnocrática tendió a minimizar su importancia y resultados (Rodríguez, 2013).

El Proyecto *ITER* y el Programa de Seguridad de la CM (que se analizará a continuación) diferían en objetivos y lógicas de funcionamiento, por lo que no competían técnicamente y compartían la preocupación por la mejora de la seguridad ciudadana y podían considerarse complementarios. Pese a ello, la diferencia del color político de los Gobiernos central y autonómico y la utilización política de la inseguridad ciudadana, generó siempre competencia política entre ambos programas³³⁷.

Durante este periodo las FCSE mantuvieron en general una notable estabilidad institucional, aunque un problema estructural fue la continua escasez de personal y las dificultades para mantener las plantillas de las unidades territoriales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la CM en un adecuado nivel de cobertura, debido a los altos índices de rotación de personal. El gobierno adquirió el compromiso de destinar anualmente a la CM en torno a 600 efectivos procedentes de las promociones de nuevo

³³⁴ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016.

³³⁵ Dos reuniones en 2004, una en 2005, dos en 2006, dos en 2007, una en 2008.

³³⁶ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016.

³³⁷ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016.

ingreso en la Policía Nacional y en la Guardia Civil³³⁸. Posteriormente, en 2008, en el Protocolo General de Colaboración firmado por el Ministerio del Interior y la CM, el Ministerio adquirió el compromiso de mantener las tasas policiales de la CM en valores nunca inferiores a las de las medias nacionales.

En definitiva, durante el periodo analizado (2004-2015), el nivel gubernamental estatal ocal se caracterizó por la implementación del proyecto ITER y por la estabilidad institucional de las FCSE, aunque con periodos de importante escasez de personal.

6.3.2.- El nivel gubernamental autonómico

El estudio del periodo 2004-2015 en el nivel gubernamental autonómico de las instituciones de la seguridad ciudadana de la CM se ha dividido, en primer lugar, en un breve análisis del nivel autonómico del Programa de Seguridad de la CM (BESCAM). En segundo lugar, se analiza la evolución administrativa de los órganos de la CM competentes en materia de seguridad. Finalmente, en tercer lugar, se hace una referencia a la evolución de la Academia de Policía Local durante el periodo estudiado.

6.3.2.1.- El Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid

En la CM las elecciones autonómicas y municipales de 2003 fueron, las elecciones de la Seguridad, especialmente en la CM (Cano, 2005); la seguridad se convirtió en un tema central de la campaña electoral y básicamente centrado en la escasez de policías (Rodríguez, 2014). Tras la victoria del PP en las elecciones autonómicas de octubre de 2003, Esperanza Aguirre anunció en la investidura su voluntad de realizar acciones en materia de seguridad. En concreto, anunció ejecutar el que posteriormente se conocería como Programa de Seguridad de la CM³³⁹, la creación de una Consejería de Interior, y una cumbre para tratar los problemas de seguridad con el Ministerio del Interior y los Alcaldes. El proyecto se lanzó con el máximo impulso político, pero se le calificó de difuso e inconcreto, de dudoso encaje competencial y legal, y fue acogido con escepticismo político y con la fuerte oposición del Ministerio del Interior; por su parte, entre el municipalismo y en las policías locales se suscitó un amplia expectación.

³³⁸ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016.

³³⁹ “[...] Crear unas Brigadas especiales de seguridad ciudadana de la CM [...] Esta brigada actuará desde 30 bases operativas situadas en los municipios de más de 25.000 habitantes y supondrá la incorporación de 5.500 nuevos policías [...] dedicados en exclusiva a la seguridad ciudadana [...] 3.000 de esos policías serán miembros de la Policía Nacional y otros 2.500 miembros de las policías municipales de las ciudades de nuestra región [...] dependerán de Alcaldes y Ministro de Interior, y estarán sujetos al régimen propio de sus Cuerpos, pero la financiación y el equipamiento correrán en parte a cargo de la Comunidad de Madrid.” (Asamblea de Madrid, 2003).

La CM inició inmediatamente el programa (se aprobó el 8 de enero de 2004 y se firmó el proyecto de Móstoles el 13 de enero de 2004³⁴⁰) antes incluso de la realización de la cumbre de seguridad, convocada para el día 16 de enero de 2004 y que se esperaba que sería un fracaso. En todo caso, el compromiso de la CM con el Proyecto y el interés del municipalismo obligaba a la búsqueda de una solución viable para todos. La solución se buscó en una Comisión de seguridad ofrecida por la Federación Madrileña de Municipios a la CM “como salida honrosa” del bloqueo de la cumbre³⁴¹.

Tabla 6.8.- Composición de la Comisión de Seguridad de la FMM

Representación	Componentes
CM	Vicepresidente Segundo y Consejero de Justicia e Interior, Viceconsejero de Justicia e Interior, Director General de Función Pública, Director General de Protección Ciudadana, Gerente del Instituto Superior de Estudios de Seguridad, Jefe de Área de Coordinación de Policías Locales
FMM	Presidente de la FMM y Alcalde de Villanueva de la Cañada, Alcaldes de Alcalá de Henares (PP), San Lorenzo del Escorial (PP), Fuenlabrada (PSOE), Parla (PSOE), San Fernando de Henares (IU), Rivas-Vaciamadrid (IU), Concejal de Seguridad del Ayto. de Madrid (PP)
Adicionalmente la Comisión acordó decidió invitar a las sesiones a la Delegación del Gobierno en Madrid	

Fuente: CM, FMM y Elaboración propia

La Comisión de seguridad de la Federación Madrileña de Municipios, compuesta por los niveles político y administrativo de la CM y el nivel político del municipalismo (ver Tabla 6.8) finalizó logrando el consenso para llevar adelante el programa. La colisión de intereses se minoraba por la rentabilidad que el programa suponía para todos. Por ello, las líneas maestras se cerraron fácilmente (financiación autonómica finalista, dedicación exclusiva a seguridad ciudadana, evitación de agravios comparativos, mantenimiento de tasa policial, etc.). La baza inapelable de la CM era la financiación y la del municipalismo era que sin los ayuntamientos el proyecto no era viable³⁴². *“A la comisión ya llegó el proyecto muy hecho y los alcaldes se entregaron”* (Entrevista realizada a ex Alcalde de gran ciudad y ex Diputado Asamblea Madrid realizada el día 12 de febrero de 2014).

Los cambios clave de postura fueron los realizados por los partidos de la oposición (ver Tabla 6.9), que inicialmente estaban escindidos entre la oposición política y la presión

³⁴⁰ Móstoles fue el municipio piloto por cumplir ciertas características favorables para la CM, tanto en aspectos técnicos (gran población, alta tasa de criminalidad, baja tasa policial, etc.), como en términos políticos (en mayo de 2003 la Alcaldía había pasado del PSOE al PP), lo que garantizaba el inicio del programa permitiendo rentabilidad política. La CM demostraría en un municipio grande su determinación y la viabilidad del programa, y el Ayuntamiento obtendría una importante visibilidad del cambio político local.

³⁴¹ Entrevista realizada a Alcalde y ex Presidente de la FMM realizada el día 28 de febrero de 2014.

³⁴² Entrevista realizada a ex Consejero de Interior de la CM realizada el día 18 de febrero de 2014 y entrevista realizada a Jefe de CPL y ex alto cargo de la CM realizada el día 20 de febrero de 2014.

de sus sectores municipalistas que no podían presentar ante la ciudadanía una renuncia a la mejora de efectivos y medios que se ofrecía al ámbito local. Los cambios se justificaron por la anteposición del interés de las ciudades a los intereses de partido y porque el acuerdo era institucional y por lo tanto de interés general. El ajuste se logró por la garantía del mando local, la igualdad de condiciones laborales y retributivas y la libertad municipal para la elección de la marca corporativa (que debería incorporar la marca “Seguridad Ciudadana”³⁴³), es decir, suprimir los rasgos más tendentes al cariz autonómico de los efectivos (aunque esta cuestión no era relevante para la CM). El acuerdo incluyó las fases de implementación y el reparto por municipios (posteriormente se suprimió el umbral de tamaño municipal, por lo que el programa llegó a todos los municipios que lo solicitaron³⁴⁴).

Tabla 6.9.- Mapa de cambios de postura en la negociación del Programa de Seguridad de la CM

Entorno	Actores	Postura inicial	Postura final	Papel*
Parlamentario	Grupo Parl. Popular Asamblea	Favorable	Favorable	Decisivo
	Grupo Parl. Socialista Asamblea	Opuesto	Opuesto	Decisivo
	Grupo Parl. Izquierda Unida Asamblea	Opuesto	Opuesto	Marginal
Gubernamental	Gobierno y Administración de la CM	Favorable	Favorable	Central
	Delegación del Gobierno en Madrid	Opuesto	Neutra	Marginal
Municipalismo	Representación PP en FMM	Favorable	Favorable	Central
	Representación PSOE en FMM	Escindida	Favorable	Central
	Representación IU en FMM	Opuesto	Favorable	Central
Grupos de presión	Sindicatos de clase	Opuesto	Neutra	Marginal
	Sindicatos corporativos	Opuesto	Neutra	Marginal
	Asociaciones de mandos policiales	Favorable	Favorable	Decisivo

*Papel Central: Influencia imprescindible para la formulación realizada. Papel Decisivo: Influencia no imprescindible para la formulación realizada. Papel Marginal: Escasa influencia o de interés específico tangencial.

Fuente: Elaboración propia

El municipalismo consiguió la titularidad municipal y obtendría el rédito político local de la mejora de acciones y medios en seguridad; por su parte la CM sacaba adelante su apuesta política de acción en seguridad ciudadana, de gran visibilidad que también rendiría en el futuro réditos políticos.

El acuerdo se materializó en un acuerdo marco entre la Presidencia de la CM y la Presidencia de la FMM que fijó convenio-tipo entre cada ayuntamiento y la CM. La fórmula fue un mecanismo cerrado de convenio de adhesión que ambas partes asumían con una duración hasta 2018 y prorrogable por otros 15 años. La implementación del programa se

³⁴³ La controversia de la identidad provenía de la visibilidad que proporcionarían las marcas en vehículos y uniformes y al temor de determinadas posturas locales de que “la mejora de la seguridad local” se identificara por la ciudadanía con la CM en lugar de con el Ayuntamiento. El propio nombre del proyecto no fue ajeno a estos vaivenes, del inicial “Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid”, pasando por “Bases Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid”, hasta la definitiva “Programa de Seguridad de la Comunidad de Madrid”, aunque la realidad es que el proyecto siempre se identificó e identifica con la marca “BESCAM”.

³⁴⁴ Finalmente el único requisito para los municipios consistió en tener Cuerpo de Policía Local, por lo que no pocos municipios pequeños lo crearon ex profeso y sus únicos integrantes son los efectivos BESCAM.

dividió en cinco fases que se acometieron secuencialmente en función del reparto alcanzado en la Comisión. El grueso del programa se ejecutó entre 2004 y 2006, agregándose posteriormente una fase de cierre en 2008-2009. La secuencia de las fases se detalla en la Tabla 6.10.

Tabla 6.10.- Secuencia de implementación del Programa de Seguridad de la CM

Fase	Fecha Acuerdo del Gobierno de la CM	Fecha firma convenios	Efectivos	Número de Municipios
Piloto	13.01.04	13.01.04	200	1
1ª Fase	09.09.04	20.09.04	570	16
2ª Fase	20.01.05	14.02.05	370	15
3ª Fase	03.11.05	13.12.05	440	2 + 15 *
4ª Fase	13.07.06	17.10.06	500	16 + 16 *
5ª Fase	08.05.08	22.04.09	420	61 + 4 *
Total			2.500	111
* El segundo factor corresponde a ampliaciones de municipios incluidos en fases anteriores, los 200 efectivos del Proyecto piloto también fueron distribuidos en las fases.				

Fuente: CM y elaboración propia

Por parte de la CM la implementación consistía en la aprobación de la correspondiente fase mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, que autorizaba la financiación ya prevista en los presupuestos, iniciaba los procesos de subvención y adquisición centralizada de medios materiales. Posteriormente, se procedía a la firma formal del convenio con los ayuntamientos incluidos en la fase correspondiente.

6.3.2.2.- La evolución de la estructura administrativa

El giro de la CM hacia las políticas de seguridad, tuvo su reflejo en su estructura administrativa mediante el incremento de los órganos dedicados a su gestión. Así, se creó una Consejería de Interior, bajo la denominación de Consejería de Justicia e Interior³⁴⁵ (al asumir también las competencias de en materia de Justicia), cuyo titular (Alfredo Prada) fue designado Vicepresidente Segundo del Gobierno de la CM³⁴⁶, con lo que se reforzó la prioridad política del programa de seguridad. Las funciones relacionadas con seguridad atribuidas a la Consejería de Justicia e Interior (CJI) fueron³⁴⁷: las de vigilancia de edificios e instalaciones, coordinación de policías locales y espectáculos públicos, a través de las funciones atribuidas a la Dirección General de Protección Ciudadana, al ISES (Academia de Policía Local) y a Madrid 112³⁴⁸. En un primer momento el órgano directivo responsable fue la Dirección General de Protección Ciudadana y sus funciones concretas eran³⁴⁹: prevención

³⁴⁵ Decreto 51/2003, de 21 de noviembre, denominación de las Consejerías de la CM, art.3.

³⁴⁶ Decreto 63/2003, de 21 de noviembre, por el que se nombra Vicepresidente Segundo y Consejero de Justicia e Interior de la CM.

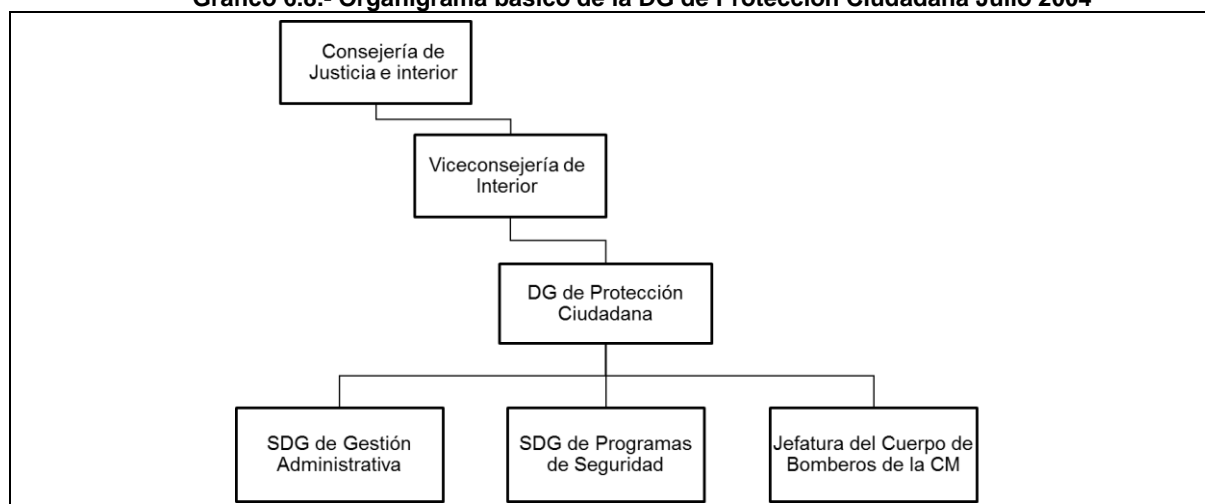
³⁴⁷ Decreto 51/2003, art.3.

³⁴⁸ Madrid 112 es una empresa pública encargada de la gestión y coordinación de las llamadas de urgencia y emergencia en el ámbito de la CM.

³⁴⁹ Decreto 113/2004, de 29 de julio, de estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior, art. 8.

y extinción de incendios, protección civil y emergencias, seguridad integral y control de la seguridad de los edificios e instalaciones de la CM, las funciones derivadas de la coordinación de las policías locales de la CM (normativa, asesoramiento y colaboración técnica con los municipios, examen de actos municipales relativos a policía local; encuestas, estudios y publicaciones relacionadas con la seguridad en el desarrollo de la actividad propia de la CM. La Dirección General se organizó en la Subdirección General de Gestión Administrativa, Subdirección General de Programas de Seguridad y Jefatura del Cuerpo de Bomberos (Gráfico 6.8).

Gráfico 6.8.- Organigrama básico de la DG de Protección Ciudadana Julio 2004



Fuente: Elaboración propia

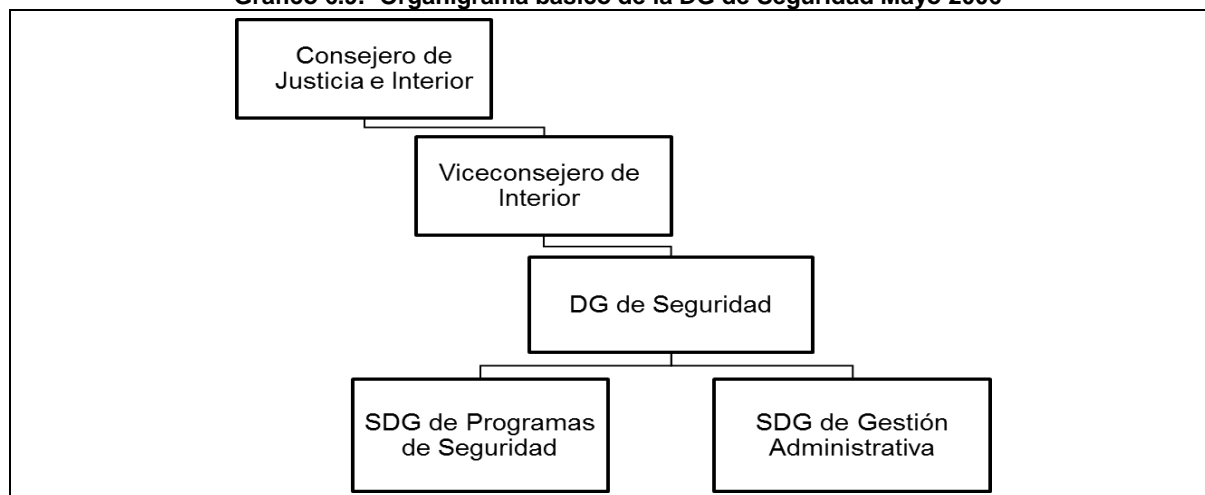
La visibilidad de la apuesta por el Programa de Seguridad y el crecimiento de las materias relacionadas con la policía local (coordinación, Academia de Policía, procesos selectivos, etc.) ocasionaron la creación de la Dirección General de Seguridad, para la gestión de las materias de su responsabilidad, en lo que supuso el traspaso de funciones desde la Dirección General de Protección Ciudadana que dejó de gestionar los asuntos de seguridad³⁵⁰. A la nueva Dirección General de Seguridad se le atribuyeron las siguientes funciones³⁵¹: la coordinación y gestión del programa de seguridad; la planificación de la seguridad integral de los edificios e instalaciones de la CM; la coordinación y supervisión del control de seguridad en los edificios de la CM; las funciones derivadas de coordinación de policías locales de la CM; el estudio y propuesta de criterios para los Reglamentos de policía local; la realización de encuestas, estudios y publicaciones relacionados con la seguridad; el asesoramiento y colaboración técnica a los municipios en materia de policía local; y, el examen de actos y acuerdos municipales relativos a las policías locales. La Dirección General se estructuró en la Subdirección General (SDG) de Programas de Seguridad y SDG

³⁵⁰ Para el cargo de DGS fue designado Sergio Gamón, Inspector Jefe del CNP.

³⁵¹ Decreto 38/2006, nueva redacción del art. 18 del Decreto 113/2004.

de Gestión Administrativa³⁵² (Gráfico 6.9). Este cambio institucional supuso la escisión de las competencias de seguridad de la Dirección General de Protección Ciudadana, que las venía ejerciendo desde 1986.

Gráfico 6.9.- Organigrama básico de la DG de Seguridad Mayo 2006



Fuente: Elaboración propia

Tras revalidar la mayoría absoluta el PP en las elecciones autonómicas de 2007, Esperanza Aguirre fue investida de nuevo como Presidenta de la CM. La estructura del nuevo gobierno marcó un nuevo cambio de la Consejería competente en materia de seguridad, mediante la disolución de la Consejería de Justicia e Interior (con rango de Vicepresidencia) y la creación de la Consejería de Presidencia e Interior³⁵³, para la que fue designado Francisco Granados³⁵⁴. Como consecuencia de esta reorganización la Dirección General de Seguridad mantuvo su estructura orgánica y funcional anterior, agregando al mismo las funciones de contratación en materia de seguridad y la tramitación de las concesiones de la Medalla al Mérito Ciudadano de la CM³⁵⁵ (Gráfico 6.10).

³⁵² Decreto 38/2006, nueva redacción del art. 19 del Decreto 113/2004.

³⁵³ Decreto 7/2007, de 20 de junio, de número y denominación de las Consejerías.

³⁵⁴ En el nuevo gobierno Alfredo Prada fue designado Consejero de Justicia y Administraciones Públicas manteniendo la Vicepresidencia Segunda del Gobierno.

³⁵⁵ Decreto 102/2008, de 10 de abril, de modificación parcial de la estructura de la Consejería de Presidencia e Interior.

Gráfico 6.10.- Organigrama básico de la DG de Seguridad Abril 2008

Fuente: Elaboración propia

En julio de 2008, la Presidenta Esperanza Aguirre remodeló el gobierno de la CM en el que se produjo una importante reducción de la estructura del mismo³⁵⁶. Tras la disolución de la Consejería de Justicia y Administraciones Públicas y la salida del Gobierno de Alfredo Prada³⁵⁷, las competencias de Justicia fueron asignadas a la nueva Consejería de Presidencia, Justicia e Interior en la que fue confirmado Francisco Granados. En la consiguiente reorganización de la Consejería se suprimió la Dirección General de Seguridad³⁵⁸, cuyas competencias asumió la Dirección General de Seguridad e Interior, de nueva creación³⁵⁹. Además, en esta reorganización administrativa se creó un nuevo órgano relacionado con la materia de seguridad, la Dirección de Área de Seguridad, en dependencia orgánica directa del Consejero³⁶⁰, con la atribución de la supervisión directa de las infraestructuras de seguridad de la CM³⁶¹ (Gráfico 6.11).

³⁵⁶ Decreto 77/2008, de 3 de julio, de número y denominación de las Consejerías de la CM.

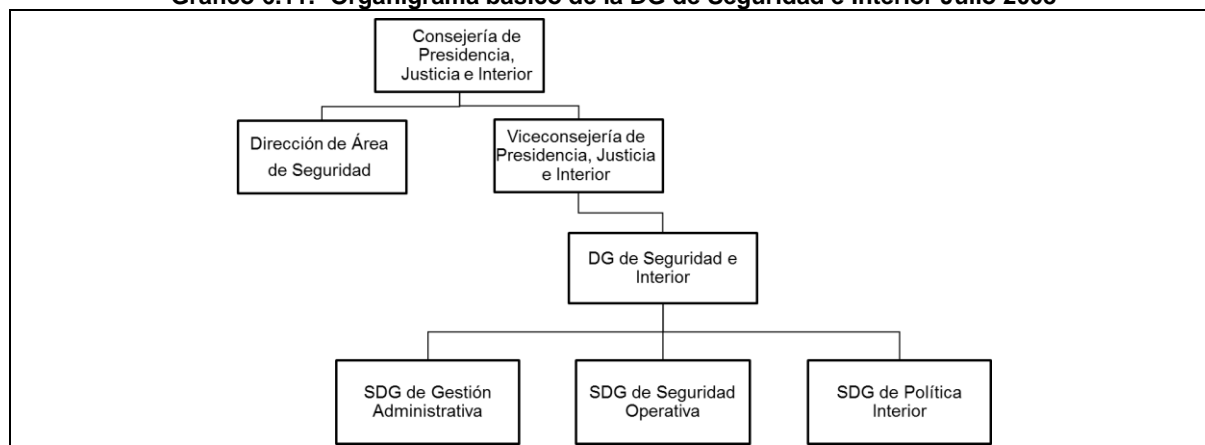
³⁵⁷ Tras la salida del Gobierno de Alfredo Prada estaría su vinculación al equipo de Mariano Rajoy tras la celebración del XVI Congreso del PP realizado en junio de 2008 en Valencia. En el citado Congreso Esperanza Aguirre había disputado a Mariano Rajoy el liderazgo nacional del partido.

³⁵⁸ Decreto 102/2008, de 17 de julio, de modificación parcial de algunas Consejerías de la CM, art. 2.

³⁵⁹ Para el cargo de DGSI fue designado Enrique Barón, Comisario Principal del CNP.

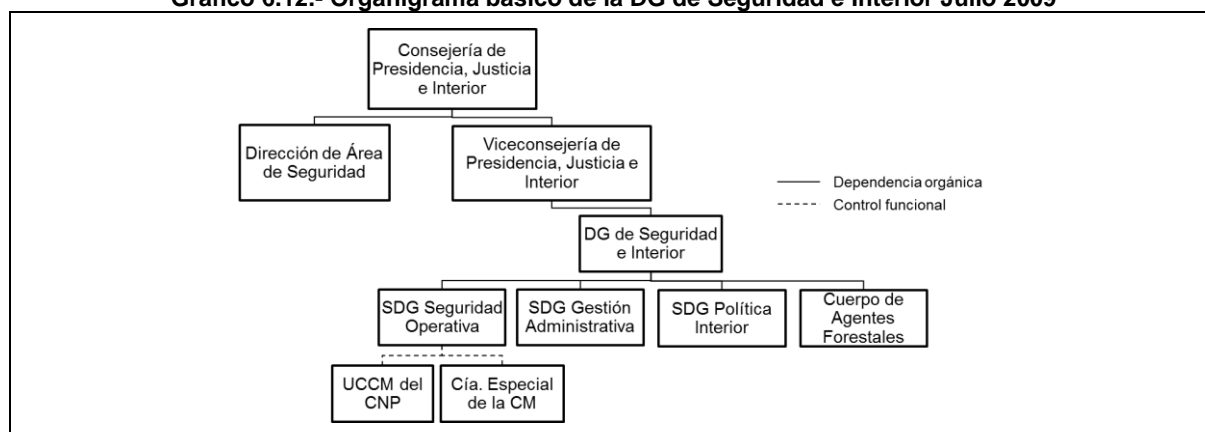
³⁶⁰ Decreto 102/2008, art. 2.4.

³⁶¹ Para el cargo de Director de Área de Seguridad fue designado Sergio Gamón, quien recientemente había cesado como Director General de Seguridad.

Gráfico 6.11.- Organigrama básico de la DG de Seguridad e Interior Julio 2008

Fuente: Elaboración propia

Como consecuencia del Protocolo General de Colaboración firmado en 2008 entre el Ministerio del Interior y la CM³⁶², en 2009 se creó y adscribió a la CM la Unidad de Cooperación del Cuerpo Nacional de Policía que ocasionó una reorganización de la Dirección General³⁶³. La Dirección General de Seguridad e Interior quedó estructurada en la Subdirección General de Seguridad Operativa, Subdirección General de Gestión Administrativa, Subdirección General de Política Interior, Cuerpo de Agentes Forestales asumiendo además el control funcional de la Unidad de Cooperación del Cuerpo Nacional de Policía y de la Compañía Especial de la CM de la Guardia Civil (Gráfico 6.12).

Gráfico 6.12.- Organigrama básico de la DG de Seguridad e Interior Julio 2009

Fuente: Elaboración propia

En enero de 2009 habían saltado a la prensa (El País, 19 de enero de 2009) la existencia de supuestos seguimientos realizados por ciertos elementos de la CM a ciertos

³⁶² El Protocolo General de Colaboración proporcionó un marco general comprehensivo de todos los convenios alcanzados anteriormente y de aquellos que se pudieran alcanzar en lo sucesivo. El Protocolo incorporó algunas novedades como el compromiso del Ministerio para mantener la cobertura de efectivos policiales nunca por debajo de la media nacional, la adscripción de una Unidad de Cooperación del CNP, la mejora de las infraestructuras de seguridad y el intercambio de información de seguridad entre Administraciones.

³⁶³ Decreto 67/2009, de 16 de julio, de estructura orgánica de la Consejería de Presidencia e Interior.

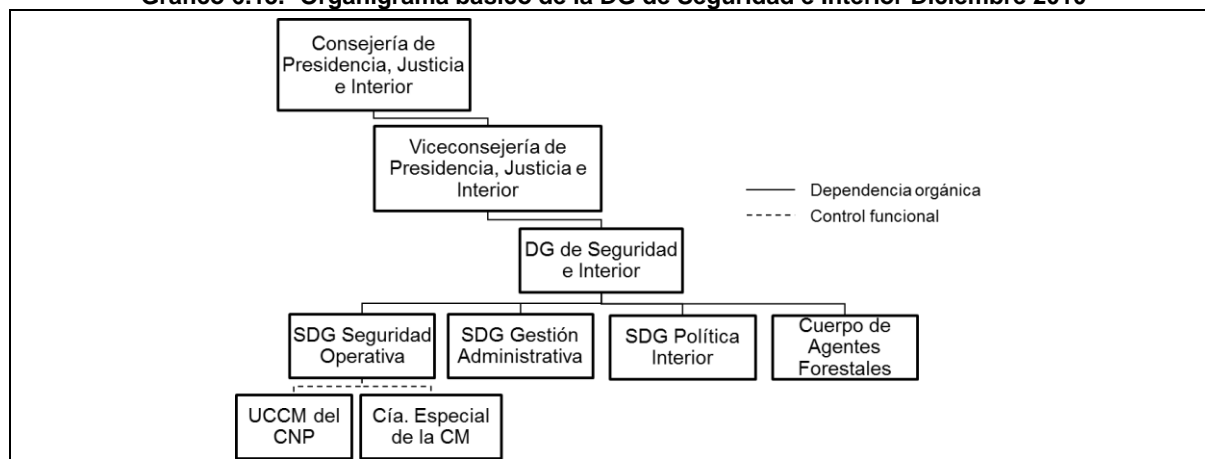
políticos del PP madrileño opuestos a Esperanza Aguirre³⁶⁴, así como la existencia de un departamento que realizaba investigaciones en beneficio del Consejero Granados. Tras un importante escándalo político, la comisión de investigación parlamentaria de la Asamblea se cerró sin responsabilidad para nadie y, posteriormente, las diligencias judiciales abiertas también fueron archivadas sin declaración de responsabilidad alguna. En todo caso, este escándalo político puso de manifiesto las malas prácticas existentes y la irregular estructura organizativa de seguridad que mantenía la CM desde julio de 2008 (en la que convivían tres órganos pertenecientes a la misma Consejería pero totalmente independientes entre sí en sus actuaciones³⁶⁵ y sin atribución clara de funciones). Todo ello puso de manifiesto la vinculación personal de sus titulares a determinados altos cargos de la CM y la utilización de órganos administrativos para la obtención de información en beneficio del interés personal de los mismos. La situación no favoreció el proceso de crecimiento que por entonces lideraba la Dirección General de Seguridad e Interior a través del protocolo general con el Ministerio del Interior y la adscripción de la Unidad de Cooperación de la Policía Nacional y ocasionó el inicio del desinterés de la CM por las políticas de seguridad.

El Decreto 94/2010, de 29 de diciembre, de estructura de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, determinó que la Dirección General de Seguridad e Interior estaba subordinada al Consejero a través del Viceconsejero. El marco normativo consolidó el ámbito funcional anterior³⁶⁶, agregando al mismo las labores de seguridad incluidas en convenio de vigilancia de edificios por la Guardia Civil y las competencias autonómicas en materia de atención a víctimas del terrorismo, espectáculos públicos y espectáculos taurinos, asociaciones y fundaciones y colegios profesionales. La Dirección General de Seguridad e Interior se articuló en la Subdirección General de Gestión Administrativa, Subdirección General de Seguridad Operativa y Subdirección General de Política Interior (ver Gráfico 6.13).

³⁶⁴ El asunto debe observarse en el marco de la dinámica que, en la primavera de 2008, se vivía en el PP nacional, en el que tras la derrota electoral en las elecciones generales de marzo de 2008, Mariano Rajoy era cuestionado como líder del partido y Esperanza Aguirre se postulaba como alternativa. Finalmente, tras el VI Congreso del PP realizado en Valencia en junio de 2008, Mariano Rajoy fue confirmado y como consecuencia principal, Alfredo Prada fue cesado como Vicepresidente y Consejero de la CM.

³⁶⁵ Los tres órganos eran: la Dirección General de Seguridad e Interior, supuesto titular de las competencias de seguridad; la Dirección de Área de Seguridad, un órgano dependiente directamente del Consejero y aparentemente creado para mantener en la estructura al anterior Director General de Seguridad; la Asesoría de Seguridad, un órgano de asesoría especial creada por el Consejero Granados, dedicada a suministrar al Consejero diversa información de su interés.

³⁶⁶ Decreto 94/2010, art. 9.

Gráfico 6.13.- Organigrama básico de la DG de Seguridad e Interior Diciembre 2010

Fuente: Elaboración propia

Tras las elecciones autonómicas de 2011 y la reválida de la mayoría absoluta por el PP, Esperanza Aguirre fue de nuevo investida Presidenta de la CM, designando como Consejera de Presidencia y Justicia a Regina Plañiol. En Septiembre de 2012 Esperanza Aguirre dimitió de la Presidencia de la CM, siendo investido Presidente Ignacio Gonzalez. En la subsiguiente remodelación del gobierno fue designado Consejero de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno Salvador Victoria. En todo caso, estos cambios en la Consejería no afectaron a la Dirección General de Seguridad e Interior que mantuvo su ámbito funcional y estructura organizativa hasta la finalización del periodo de estudio.

En la dinámica descrita en el presente epígrafe se reconoce un importante punto de inflexión en la visión de la seguridad y de la policía local existente en la CM. Durante la época de formulación e implementación del programa de Seguridad, la CM fue un importante apoyo dinamizador de las policías locales. En aquel momento, pese a lo limitado del marco competencial, la CM manifestaba claramente y de forma continua su preocupación por la materia de seguridad y su apoyo al crecimiento de las policías locales y la dinamización de sus funciones como elemento imprescindible de la seguridad ciudadana. Tras el punto de inflexión, la CM decayó en el interés prioritario por la seguridad ciudadana y se dejó de apoyar, al menos explícitamente, el crecimiento de las policías locales, reduciendo al estricto mínimo legal las actuaciones en la materia y, reduciendo la actividad y medios dedicados a la coordinación de policías locales.

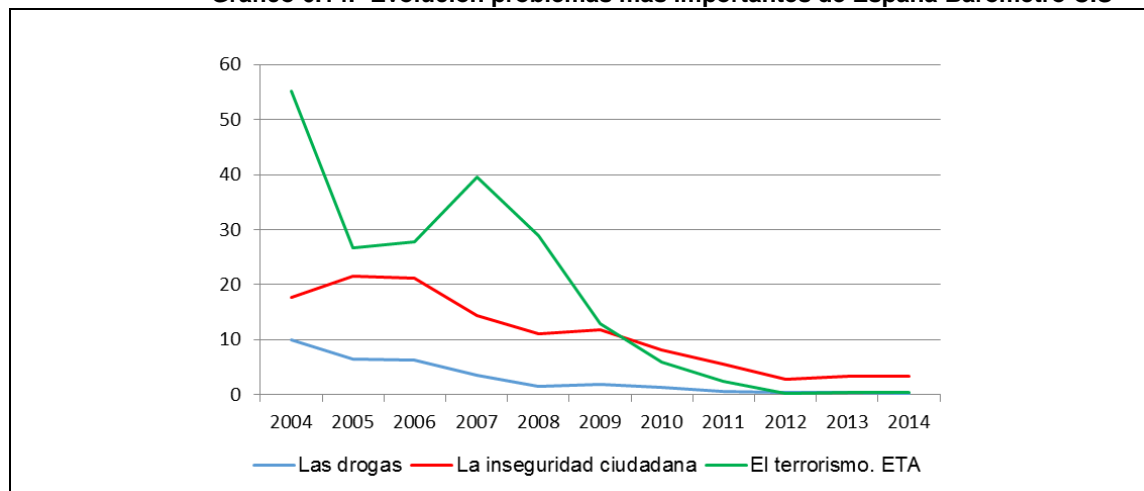
A este cambio contribuyeron diversos factores: En primer lugar, el cambio de titularidad en la Consejería de Interior en el nuevo gobierno resultante de las elecciones autonómicas de mayo de 2007. En el nuevo gobierno Esperanza Aguirre sustituyó como Consejero de Interior a Alfredo Prada, nombrando para el cargo a Francisco Granados. Desde 2003 la apuesta por las políticas de seguridad y, especialmente, el Programa de

Seguridad de la CM había adquirido un importante matiz de proyecto personal vinculado a Alfredo Prada y la política de seguridad acusó fuertemente su salida de la Consejería.

En segundo lugar, la retirada del apoyo político al Programa de Seguridad. El programa (y las modificaciones en la estructura administrativa, el crecimiento e impulso de la Academia de Policía, la dinamización de formación y los foros de debate y encuentro, etc.) suponía una importante apuesta política por la seguridad que giraba en torno al cambio de las policías locales (Cano, 2005). Pese a la satisfacción ciudadana con el programa (Arenilla y Leguey, 2006) y a la visibilidad mediática de las actuaciones del programa y sus réditos políticos para la CM, el apoyo fuerte político decayó. *“En palabras de Esperanza Aguirre se había pasado de la legislatura de la seguridad a la legislatura de la sanidad”* (Entrevista realizada a Jefe de CPL y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 17 de junio de 2014).

En tercer lugar, la evolución de la preocupación por la inseguridad ciudadana había acusado un importante descenso en tendencia como claramente muestran los datos del barómetro del CIS (ver Gráfico 6.15), aspecto que hizo salir la materia del foco mediático, y por tanto, ocasionó el descenso de la preocupación y demanda ciudadana.

Gráfico 6.14.- Evolución problemas más importantes de España Barómetro CIS



Fuente: CIS y elaboración propia.

En cuarto lugar, las propias dificultades de gestión del Programa de Seguridad de la CM que comenzaron a eclosionar como consecuencia de algunos de los fallos de diseño del programa³⁶⁷. Aspectos como la continua tensión institucional entre ayuntamientos y CM derivados de las acusaciones mutuas de incumplimientos del Convenio, generaron la visión

³⁶⁷ Entrevista realizada a Jefe de CPL y ex alto cargo de la CM realizada el día 20 de febrero de 2014, entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016, entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016.

en la CM de que la gestión del programa se había reducido a un importante y continuo gasto comprometido y que en realidad sólo ocasionaba tensiones institucionales.

En quinto lugar, los integrantes de la cúpula directiva de las sucesivas Dirección General de Seguridad y Dirección General de Seguridad e Interior (tanto los Directores Generales como los Subdirectores Generales) siempre procedieron del Cuerpo Nacional de Policía (excepto en un caso procedente de la Guardia Civil). Éste hecho, generó una visión de las policías locales sesgada por las características institucionales de la Policía Nacional (cuerpo único, subordinado a un mando profesional y relativamente a salvo de influencias políticas, subordinación exclusiva a las autoridades estatales, perfil policial especializado, etc.) que colisionó directamente con las características de los cuerpos de policía local (heterogeneidad, fragmentación, subordinación directa a la autoridad política local, menor profesionalización, perfil policial generalista y subsidiario, etc.). Esta colisión conceptual se agravaba notablemente por la existencia de un fuerte sindicalismo gremial que contribuyó a generar una visión negativa de las policías locales como colectivo especialmente conflictivo³⁶⁸.

En sexto lugar, los efectos de la denominada “trama de los espías” que obligaron al descenso de la exposición mediática de la Dirección General de Seguridad e Interior, así como la decisión de política de realizar sus actividades con un perfil bajo, ejecutando estrictamente las competencias autonómicas, pero abandonando los aspectos generadores de posibles fricciones tanto institucionales con el Delegado del Gobierno, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y ayuntamientos como con sindicatos y asociaciones.

6.3.2.3.- La Academia de Policía Local

La adopción del Programa de Seguridad de la CM supuso la necesidad de que la Academia Regional de Policía Local asumiera la formación de la totalidad de los policías del programa; a lo que se agregó la formación de los cursos de ascenso de las nuevas vacantes de mandos producidas como consecuencia del aumento de las plantillas de los cuerpos de policía local. Se realizaron importantes esfuerzos para la obtención de un profesorado de calidad y procedente de distintos ámbitos (policías locales, Guardia Civil, Policía Nacional,

³⁶⁸ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016, entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

judicatura, fiscalía, Universidad, etc.) lo que redundó en una mejora de la calidad de la formación, especialmente en los cursos de las escalas de mando³⁶⁹.

Pese a los esfuerzos y la potenciación de medios, la calidad formativa de la categoría de policía se resintió como consecuencia del gran volumen del alumnado derivado de la gran cantidad de plazas convocadas y de la poco adecuada selección de personal. Además, el sesgo de la formación enfocada a la seguridad ciudadana y el repetido mensaje de la dedicación exclusiva seguridad ciudadana, ocasionó que los policías salieran de la academia con una idea distinta del trabajo policial a la que, en la mayoría de los casos, encontrarían en sus respectivos cuerpos de policía local, lo que causaría importantes problemas de integración en los mismos. *“Nuestro error fue que no fuimos capaces de formar bien en determinados valores básicos policiales, desde el primer día”* (Entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016).

Tras la finalización de la fase de selección del personal del Programa de Seguridad (las últimas oposiciones fueron las de la fase de 2008-2009), la Academia redujo su actividad al nivel habitual (aproximadamente un curso anual de ingreso/ascenso en cada una de las categorías de policía local). Adicionalmente, las instalaciones estaban a disposición del uso por los Cuerpos de Policía Local (galerías de tiro, aularios, instalaciones deportivas, etc.), aunque los ayuntamientos debían pagar precios públicos por la utilización de las mismas.

Un hito simbólico e ilustrativo de las características de la evolución institucional de la seguridad en la CM fue el cierre de la Academia de Policía Local. En efecto, al socaire de la reducción del gasto público y de la racionalización de la administración, y mediante una ley de acompañamiento del presupuesto³⁷⁰ se decretó la extinción de la Academia de Policía Local de la CM. El marco normativo³⁷¹ determinaba que sus funciones pasarían a la Dirección General de Seguridad e Interior como órgano administrativo competente en materia de coordinación de policías locales. El marco normativo autoriza expresamente los convenios o encomiendas de gestión a otras Administraciones Públicas para la realización de las funciones de formación, especialmente la vinculada a los procesos selectivos.

Esta extinción de la Academia supuso en la práctica la renuncia de la CM a realizar la formación de las policías locales madrileñas de una forma adecuada a las necesidades reales de la seguridad local en el conjunto de la CM. Las opciones utilizadas para la

³⁶⁹ Entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016.

³⁷⁰ Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas

³⁷¹ Ley 6/2013, art. 5.

formación de las policías locales en instituciones formativas de otras Administraciones Públicas suponen continuar ejerciendo la competencia de formación en los términos estrictamente legales y no hacer dejación de la misma. Pero realizar la formación en los centros formativos del Cuerpo Nacional de Policía o en el Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias (CIFSE) del Ayuntamiento de Madrid, supone asumir que la formación de las policías locales de la CM se realiza en centros cuya filosofía formativa es diferente a la necesaria. Los centros formativos de los cuerpos estatales obedecen a las necesidades formativas de los cuerpos policiales a los que sirven, cuyas características (visión de base nacional, gran institucionalización, cuerpo único, gran volumen masivo de integrantes, formación policial generalista, carrera profesional especializada, alejamiento del entorno político, etc.) son muy diferentes a las de los cuerpos de la policía local de la CM. Por su parte, el CIFSE obedece a las necesidades formativas del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid por lo que su formación está enfocada al ámbito local, pero obviamente dirigida a las características de la ciudad de Madrid y a las características de su Policía Municipal (gran institucionalización, gran volumen de personal, alta sindicación, tendencia a la función policial integral, unidades especializadas, etc.). Como es evidente, las características citadas de la Policía Nacional y de la Policía Municipal de Madrid distan mucho de las características de los restantes 136 cuerpos de policía local madrileños.

En definitiva, durante el periodo analizado (2004-2015), el proceso de institucionalización del nivel gubernamental autonómico se caracterizó por lo siguiente: en primer lugar, la puesta en marcha del Programa de Seguridad de la CM, que pasó de ser una apuesta política fuerte y decidida durante los años 2004-2008. Posteriormente, pese a sus efectos positivos el programa perdió el interés político por sus dificultades de gestión, fallos de diseño y la conflictividad institucional que generó. En segundo lugar, el órgano administrativo competente de la seguridad sólo cambió una vez de área de políticas (de Interior a Presidencia, pese a los múltiples cambios de denominación de la Consejería). Por el contrario la estructura organizativa del órgano competente cambió (de Dirección General de Protección Ciudadana, a la Dirección General de Seguridad y posteriormente Dirección General de Seguridad e Interior) registrando múltiples cambios organizativos internos con la creación y extinción de diversos órganos. A esa volatilidad organizativa hay que agregar la irregularidad de algunos órganos creados (como la Dirección de Área de Seguridad, o la Asesoría de Seguridad de la Consejería en ambos casos sin ámbito funcional claramente determinado). Esta volatilidad e irregularidad organizativa denota la débil institucionalización de la estructura de seguridad durante este periodo. Finalmente, en tercer lugar, la Academia de Policías Locales de la CM pasó de una actividad intensa durante el periodo de implementación del Programa de Seguridad a un progresivo declive de actividad y a su

definitiva extinción, ocasionada por la pérdida de interés de la CM por la materia de seguridad.

6.3.3.- El nivel gubernamental local

El estudio del periodo 2004-2015 en el nivel gubernamental local de las instituciones de la seguridad ciudadana de la CM se ha dividido, en primer lugar, en un breve análisis del crecimiento del nivel local de seguridad. En segundo lugar, se analiza el impacto del Programa de Seguridad sobre las policías locales y, finalmente se realiza un breve repaso de la evolución de la situación en el Ayuntamiento de Madrid durante estos años.

6.3.3.1.- La consolidación de la seguridad local

La evolución del marco normativo del Régimen Local³⁷² reconoce la heterogeneidad del ámbito local y que las estructuras del gobierno y administración local deben adaptarse en cada caso a las características del municipio. Por tanto este marco normativo introdujo posibilidades de crecimiento de las competencias y estructuras administrativas de las ciudades que sobrepasaran determinados umbrales de población³⁷³. Específicamente en materia de seguridad local, se produjo un impulso general hacia el crecimiento de las policías locales en torno a una mayor implicación en tareas de seguridad ciudadana y de policía judicial³⁷⁴. Este impulso vino a reconocer el hecho de que en una gran ciudad es inconcebible la gestión de seguridad sin que la policía local esté implicada en la misma con un importante y activo papel. Adicionalmente, el citado marco normativo realizó un llamamiento al gobierno de la nación para realizar las acciones necesarias para materializar la implicación de las policías locales en las tareas de seguridad ciudadana y policía judicial.

Como consecuencia de este mandato, unos años después en febrero de 2006, se produjo la firma entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias del acuerdo marco en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial, que abrió la puerta a que los ayuntamientos firmaran convenios con el Ministerio para la realización de tareas de policía judicial por sus policías locales así como en seguridad ciudadana en asuntos específicos como la violencia de género. Estos convenios han supuesto una importante vía de crecimiento para las funciones de las policías locales, aunque existe cierta

³⁷² Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

³⁷³ Municipios mayores de 250000 habitantes; capitales provinciales mayores de 175000; capitales provinciales, autonómicas o sedes de instituciones autonómicas; municipios mayores de 75000 habitantes de especiales características económicas, sociales, históricas o culturales (ley 57/2003, art. 1).

³⁷⁴ Ley 57/2003, disposición adicional décima.

controversia derivada de la paradoja de realizarse la atribución de funciones legales por la vía de los convenios³⁷⁵.

En todo caso, es preciso señalar que este crecimiento de la seguridad local en la CM fue posibilitado en muy buena manera por la ejecución del programa de seguridad de la CM, que permitió aumentar de forma notable los medios de las policías locales.

6.3.3.2.- El Programa de Seguridad de la CM en el nivel local

Es un hecho cierto que el Programa de Seguridad supuso un importante hito en la seguridad local en la CM y que cambió sustancialmente las características de las policías locales³⁷⁶. En el nivel local, la implementación del Programa se iniciaba con la firma del convenio con la CM que ocasionaba la puesta en marcha de los procesos selectivos vinculados al programa y los procesos derivados de la aplicación del mismo³⁷⁷ (ver Tabla 6.11).

Tabla 6.11.- Procesos municipales en la implementación del Programa de Seguridad de la CM

Órgano	Procesos
Alcaldía	-Decisión política de adhesión a proyecto. -Firma convenio con la CM -Decisiones de inicio de procesos selectivos
Administración Local	-Convocatoria de plazas -Ejecución de Procesos Selectivos -Adecuación estructura de mandos de PL y procesos selectivos correspondientes -Gestión de RRHH
Policía Local	-Re/Organización correspondiente -Fase de prácticas en formación -Recepción de medios -Integración policial y organizativa -Gestión policial -Prestación de servicios policiales
La CM intervenía en los procesos según sus competencias, mediante la asistencia técnica a los procesos selectivos y la fase presencial de formación en la Academia de Policía	

Fuente: Elaboración propia

Los procesos de integración policial y organizativa de los nuevos efectivos en los respectivos cuerpos de policía local eran aspectos vinculados a la dinámica e idiosincrasia

³⁷⁵ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016.

³⁷⁶ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad realizada el día 8 de febrero de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 4 de marzo de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016 y entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016.

³⁷⁷ En general la decisión política de adhesión al Proyecto estaba tomada y admitida desde el reparto establecido en el acuerdo inicial de la FMM, quedando únicamente pendiente la asignación de la fecha en función de la decisión del Gobierno de la CM, que desencadenaba la puesta en marcha de todos los procesos locales derivados.

propia de cada Cuerpo. Estos procesos se culminaron con diferentes resultados según los casos; pero en general, éste proceso, básico y crítico, solamente se pudo realizar con éxito en los Cuerpos policiales grandes y con un adecuado funcionamiento policial previo. *“Las condiciones de las oposiciones y la avalancha que llegaba a los Cuerpos generó problemas de asimilación, agravados muchas veces por la falta de mandos; no existieron mentores [...] Nos encontramos con gente regular sin moldear, con una idea equivocada del trabajo de la policía local [...] Dependiendo de los casos se realizó la integración o bien se generaron guetos BESCAM [...] La consecuencia fue que se resintió la empatía y asertividad con el ciudadano; muchos son reacios a la relación con el ciudadano”* (Entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016).

El efecto del Programa es muy notable sobre los cuerpos de policía local de la CM. Con la excepción de la Policía Municipal de Madrid y los cuerpos de policía local de Rascafría y Talamanca del Jarama, en la totalidad de los cuerpos de policía local hay efectivos del Programa en mayor o menor cantidad, y el peso de estos efectivos sobre la totalidad de la plantilla aumenta en la medida que descende el tamaño del Cuerpo de Policía Local. Existe controversia sobre la viabilidad de los cuerpos de pequeña entidad cuyos únicos integrantes son provenientes del Programa, tanto por cuestiones puramente operativas³⁷⁸ como por cuestiones de índole profesional y deontológica. Esto deriva de un efecto perverso del programa consistente en que, en los municipios con cuerpos policiales pequeños, todos los efectivos son policías del Programa, por tanto, pertenecen a la misma promoción, tienen igual antigüedad y escasa experiencia policial. Estas condiciones impiden una adecuada jerarquización del Cuerpo³⁷⁹, ocasiona situaciones de falta de liderazgo profesional y puede favorecer situaciones de malas prácticas profesionales y de indisciplina.

Por otro lado, el Programa exige la dedicación de estos policías exclusivamente a tareas de Seguridad Ciudadana, lo que complejiza la gestión policial de efectivos y servicios. Por otro lado, la realidad es que en los cuerpos de policía en los que los policías del Programa son muy mayoritarios o incluso la totalidad, son los únicos agentes existentes por lo que realizan todas las actuaciones se consideren o no de seguridad ciudadana. Este

³⁷⁸ En 1996, un informe del Ministerio del Interior determinaba que 16 funcionarios es el umbral mínimo de plantilla para proporcionar una mínima atención policial (Barcelona, 2006).

³⁷⁹ La ley 4/1992 determina que la Jefatura del Cuerpo recaerá en el funcionario de mayor categoría del mismo y, por otra parte, que debe existir al menos un funcionario de la categoría de Cabo en todos los Cuerpos de Policía Local. En muchos ayuntamientos con plantillas muy pequeñas, no se ha creado la figura del Cabo y la Jefatura del Cuerpo se ejerce por un policía designado por el Alcalde, elegido entre los policías y, en ocasiones, el nombramiento recae por turno entre todos los policías de la plantilla. Estas situaciones son una potencial fuente de conflictividad y, con frecuencia, generan absentismo injustificado (en plantillas mínimas), tensiones y continua conflictividad que perjudica notablemente el servicio, y, todo ello en municipios muy pequeños en los que la visibilidad de estas tensiones internas son de dominio público (entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016 y entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 10 de marzo de 2016).

aspecto ha sido una de las cuestiones controvertidas de la gestión del programa, puesto que la dificultad del deslinde de qué actuaciones son de seguridad ciudadana y cuales no lo son ha ocasionado permanentes acusaciones de desvío de los medios del programa y, por lo tanto, de incumplimiento del convenio.

El Programa generó una relativa satisfacción en la ciudadanía de los grandes municipios en los que se implementó; la opinión positiva se vinculaba a la forma en se afrontó la situación de inseguridad ciudadana previa y al incremento de medios policiales (Arenilla y Leguey, 2006). El programa también posibilitó la disponibilidad de importantes medios en las policías locales que de otra forma nunca habrían estado al alcance de los ayuntamientos³⁸⁰. Adicionalmente, el programa también supuso un incremento del ámbito funcional de las policías locales y, en determinados cuerpos de policía local, la posibilidad de una reorganización policial tendente a la especialización y una mayor oferta de servicios policiales.

Por otro lado, el Programa ha generado continuamente controversia política y tensión institucional entre los ayuntamientos y la CM. Pero también ha tenido otros aspectos negativos, entre otros: en primer lugar, la magnitud del programa y su inmediatez de ejecución masificó los procesos selectivos y la formación inicial lo que ocasionó un descenso de la calidad de la selección y de la formación impartida³⁸¹. En segundo lugar, en los municipios en los que la integración no se realizó adecuadamente se han dado cambios en la relación de la policía local con la ciudadanía³⁸² potenciando los aspectos policiales vinculados al ejercicio de la autoridad frente a los de servicio al ciudadano³⁸³. En tercer lugar, ha generado importantes impactos sobre la administración local de la CM (minoración de la autonomía financiera, cambio en las relaciones sindicales, etc.), y sobre las propias policías locales (estancamiento de plantillas, futuras jubilaciones masivas en corto periodo de tiempo, incremento de la movilidad geográfica, incremento de la desvinculación de la ciudad en la que se vive y en la que se trabaja, etc.)³⁸⁴. Significativamente, todos estos aspectos no han sido objeto de una adecuada evaluación en términos de políticas públicas hasta la fecha (Rodríguez, 2014).

³⁸⁰ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de un Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016 y entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016.

³⁸¹ Entrevista realizada a ex Jefe de Departamento Academia de Policía Local de la CM realizada el día 29 de febrero de 2016 y entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016.

³⁸² Entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016.

³⁸³ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016.

³⁸⁴ Entrevista realizada a investigador universitario realizada el día 4 de febrero de 2016.

6.3.3.3.- *El Ayuntamiento de Madrid*

Los sucesivos gobiernos municipales de la ciudad de Madrid venían históricamente demandando la aprobación de una ley de capitalidad que reconociese las peculiaridades de la ciudad, por ser no sólo la capital del país, sino también la sede de las instituciones del Estado y finalmente esta demanda histórica se vio satisfecha³⁸⁵.

Este nuevo marco normativo estableció que el Ayuntamiento de Madrid debía tener las siguientes competencias en materia de seguridad³⁸⁶: la protección y custodia de autoridades, edificios, instalaciones, dependencias, infraestructuras y equipamientos municipales, así como la colaboración con las Administraciones competentes en materia de seguridad; la prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana y tratar de garantizarla en lo referente a aquellos actos que ocasionen molestia social o daños sobre bienes y personas en la vía pública, en colaboración con las administraciones competentes; las competencias que en materia de policía administrativa y policía de seguridad le atribuye la normativa estatal, así como la denuncia en las materias de policía administrativa especial de competencia estatal; la policía municipal ejercerá las competencias que en materia de policía judicial le atribuye la normativa estatal. Adicionalmente se establecía la presencia de la judicatura y fiscalía en la JLS de la ciudad de Madrid.

El significado de esta batería de competencias en seguridad suponía, por una parte, el reconocimiento del esfuerzo económico y en medios que para el CPMM supone las servidumbres de la capitalidad y, por otra, en una vía hacia la actividad de seguridad ciudadana y de policía judicial³⁸⁷. En realidad, este régimen especial de seguridad no aportó aspectos realmente novedosos, aunque confirmaba (una vez más) la necesidad de potenciar el papel de la policía local (en este caso el CPMM) en las actividades de seguridad ciudadana y de policía judicial. Este reconocimiento iba también en la línea de lo fomentado por la ley de grandes ciudades y en la tónica general de la relevancia que las fuerzas locales tienen en el nivel local de la seguridad. Particularmente para la Policía Municipal de Madrid también supuso un notable avance en su larga tendencia hacia la actividad de policía integral.

Frente a la situación de la inseguridad ciudadana en los años previos a las elecciones locales de 2003, el entonces candidato y posterior Alcalde Alberto Ruiz-Gallardón

³⁸⁵ Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

³⁸⁶ Ley 22/2006, art. 35.

³⁸⁷ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 28 de enero de 2016 y entrevista realizada a directivo del CPMM y ex alto cargo municipal realizada el día 14 de marzo de 2016.

llevaba una propuesta propia en materia de seguridad³⁸⁸. La principal idea giraba en torno a la dinamización de la actividad de la Policía Municipal y su mayor implicación en la seguridad ciudadana (en consecuencia con la dinámica propugnada por la Ley de Grandes Ciudades y la evolución general de la seguridad del nivel local). Los ejes de esta política deberían ser principalmente dos: en primer lugar, la dedicación a la seguridad ciudadana del grueso de los efectivos dedicados a tráfico (para lo que se creó el Cuerpo de Agentes de Movilidad); y, en segundo lugar, una importante transformación del Cuerpo, enfocada a centralizar esfuerzos sobre la seguridad (principalmente basada sobre programa “Madrid seguro”).

La figura del Agente de Movilidad es una posibilidad permitida por el marco normativo³⁸⁹ que contempla la posibilidad de que los ayuntamientos puedan crear funcionarios no policías para asumir las tareas de tráfico. El fin del Cuerpo de Agentes de Movilidad es la ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación³⁹⁰. En tal sentido le corresponderán las siguientes funciones: el encauzamiento de la circulación rodada y peatonal, la vigilancia de los estacionamientos públicos e intersecciones viales y los demás cometidos que tiendan a dar fluidez y seguridad al tráfico; la coordinación con los servicios o administraciones que sean necesarios para optimizar el tráfico en todas las vías urbanas; contribuir a la mejora de la seguridad vial y de la educación vial, prestando la colaboración precisa a los organismos y centros que lo soliciten; la coordinación y colaboración con los controladores de estacionamiento regulado y de carriles-bus, y ordenar la retirada de vehículos por la grúa; la colaboración con las FCS en tareas de auxilio en caso de accidentes, manifestaciones y conflictos privados que tengan incidencia sobre el tráfico; la colaboración y vigilancia del cumplimiento del control de emisiones contaminantes con motivo del tráfico rodado; y, la participación en el control de todas aquellas actuaciones realizadas en la calle por las que se prevea cortar la circulación. El Cuerpo de Agentes de Movilidad ha sido controvertido desde su creación por las diferentes posturas relacionadas con su necesidad, encuadramiento, gestión e incluso desarrollo futuro³⁹¹.

Por otra parte, el programa “Madrid seguro” estaba englobado en una ambiciosa política de transformación de la Policía Municipal, que comprendía diferentes ejes de actuación (Ruano, 2014): estructura organizativa, modelo de gestión, incorporación de

³⁸⁸ El Ayuntamiento de Madrid no participó en el programa BESCAM, puesto que la institucionalización y características del CPMM no requerían un programa de esa naturaleza. A ello tampoco fueron ajenas las circunstancias de la permanente tensión política entre Esperanza Aguirre y Alberto Ruiz-Gallardón.

³⁸⁹ LO 2/1986, art. 53.

³⁹⁰ ANM 2007/11, Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, art. 4.

³⁹¹ Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016.

buenas prácticas externas, infraestructuras, creación de alianzas y política de personal, Respecto a la estructura organizativa se creó el Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad, de la que dependían la Coordinación General de Seguridad y Emergencias (policía municipal, servicios de emergencia y protección civil) y la Coordinación General de Movilidad (transporte público y tráfico). Adicionalmente se mantuvieron las Unidades Integrales de Distrito para la realización de servicios policiales inmediatos, de proximidad y de colaboración con el vecindario y tejido asociativo; y se crearon la Dirección General de Seguridad, como órgano de gestión para profesionalizar las tareas de apoyo a la seguridad por funcionarios no policiales, y las Unidades Centrales de Seguridad, como unidades especializadas en determinadas labores de seguridad. En el modelo de gestión se potenció el fomento de la calidad a través de técnicas de dirección por objetivos, gestión por competencias y mejora de la gestión de los procesos; estas medidas supusieron pasar de una oferta de servicios policiales a la oferta de un servicio integral de seguridad³⁹². En lo relativo a la incorporación de buenas prácticas externas se utilizaron como referentes algunas herramientas de las policías de Nueva York (gestión del cambio y orientación de los servicios a los resultados) y Londres (gestión diferenciada de procesos operativos y de apoyo y concepto de policía al servicio de la comunidad). En infraestructuras, se creó el Centro Integrado de Seguridad y Emergencias de Madrid (CISEM), la renovación y reforma de edificios, renovación de flota de vehículos, cambio del diseño del vestuario y dotación a todo el personal de las nuevas prendas, etc. En la creación de alianzas, el Cuerpo se integró en las Juntas de Distrito a través de las Unidades Integrales de Distrito, existen convenios firmados con la Delegación del Gobierno, Guardia Civil, Poder Judicial y Fiscalía en materia de coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, emergencias, aduanas, tráfico y protección del medioambiente; respecto a la actuación como policía judicial abarca a la investigación y atestados en materia de siniestralidad laboral y accidentes de tráfico. Finalmente, en política de personal se giró la totalidad del cuerpo a las tareas de seguridad (tras la descarga del tráfico por los agentes de movilidad, de las tareas de apoyo por funcionarios no policiales y de la vigilancia de edificios por seguridad privada) y se incrementó y rejuveneció la plantilla en más de 1000 policías y 300 funcionarios en cinco años (Ruano, 2014).

La aplicación de los modelos de gestión y la política de personal generó importantes resistencias en el Cuerpo. La alta sindicalización de carácter gremial, cercana al 80% del Cuerpo, ocasiona siempre oposición a cualquier propuesta de alteración de las condiciones de trabajo (Ruano, 2014). Así, la fuerte institucionalización y jerarquización del Cuerpo así

³⁹² Como reflejo de la mejora se aprobaron las “Carta de Servicios de Atención al Menor” y la “Carta de Servicios de Atención a la Ciudadanía de la Policía Municipal” (Ruano, 2014).

como su funcionamiento aislado del resto de la administración municipal ocasionó importantes reticencias de todo tipo. Las resistencias iniciales provenían de los mandos uniformados ante su pérdida de poder, la introducción de indicadores para la gestión policial y la centralidad dada a la opinión de los ciudadanos. Las fricciones permanecen en aspectos como el diseño de las RPT, movilidad del personal, promoción, incorporación de nuevos instrumentos de selección (entrevistas personales o evaluación de la práctica profesional) y aplicación de incentivos salariales vinculados al rendimiento³⁹³; la oposición a los incentivos salariales genera dificultades a la alta tasa de absentismo existente (29 días/año sobre 193 jornadas laborales/año). Algunos de los resultados programa determinan que, en el período 2003-2013, la tasa de criminalidad en la ciudad de Madrid descendió de 94,7 a 68,0 delitos/1000 habitantes; el número de fallecidos accidentes de tráfico pasó de 78 a 32; y, en el periodo 2005-2012 el grado de seguridad percibida aumentó del 5,70 al 7,32 en la ciudad, y del 5,70 al 7,34 en el distrito (Ruano, 2014).

En todo caso, el programa generó importantes controversias, por su interés se reproducen dos opiniones respecto al programa de dos directivos del Cuerpo:

“El programa Madrid seguro resultó problemático en el Cuerpo; fue una figura de marketing político instaurado por un equipo ajeno al Cuerpo haciendo uso de herramientas gerenciales [...] Se generó un estructura paralela que ocasiono complejidad burocrática y la pérdida de control del Cuerpo por los mandos [...] Ocasionó cierto resentimiento y división interna [...] El resultado fue que ni se incrementaron ni los servicios ni la actividad de seguridad” (Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 25 de enero de 2016).

“Madrid seguro fue uno de los programas más acertados del Ayuntamiento, nos alineó a unos objetivos [...] fue la primera vez que se planeó, desde el conocimiento y con objetivos reales, un programa integrado de gobierno, gestión, objetivos y públicos específicos [...] El resultado fue un éxito para la ciudad y un fracaso para el Cuerpo; hubo buenos resultados, nos obligó a ser más transparentes y se redujo la criminalidad; pero fracasó en el Cuerpo porque se distorsionó el efecto de los incentivos por rendimiento; el programa no fue capaz de que los policías interiorizaran la dirección por objetivos, no caló la filosofía y no se institucionalizó esa forma de trabajo” (Entrevista realizada a directivo del CPMM realizada el día 28 de enero de 2016).

³⁹³ En la primavera de 2010 se proyectó repartir seis millones de euros en función de la productividad (medida como jornadas trabajadas) y de la consecución de objetivos (reducción de tasa de criminalidad, reducción de los fallecidos en accidentes de tráfico, tiempos de respuesta y delincuencia turística). La iniciativa se encontró con la oposición frontal de los dos sindicatos policiales que solicitaron el reparto lineal de los fondos y la contratación de más personal (Ruano, 2014).

En definitiva, durante el periodo analizado (2004-2015), el proceso de institucionalización del nivel gubernamental local se caracterizó por lo siguiente: en primer lugar, por reconocimiento y tendencia al crecimiento del nivel local de la seguridad y, su medio instrumental, la policía local. En segundo lugar, por los notables efectos positivos y negativos del Programa de Seguridad sobre las policías locales. Y, finalmente, en tercer lugar, por el crecimiento y consolidación de la Policía Municipal de Madrid, en su continua tendencia hacia la actividad policial integral.

Finalmente, a modo de resumen del epígrafe, se incluyen los principales rasgos de la evolución del sistema institucional en la CM durante el período 2004-2015 (Tabla 6.12).

Tabla 6.12.- Evolución del sistema institucional de seguridad de la CM en el periodo 2004-2015

Nivel gubernamental	Rasgos institucionales
Nivel Estatal	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno de seguridad complejo por la instrumentalización política de los temas de seguridad, especialmente la preocupación por la inseguridad ciudadana y los atentados del 11-M en Madrid. - Formulación e implementación del proyecto ITER.
Nivel Autonómico	<ul style="list-style-type: none"> -Formulación e implementación del programa de seguridad. -Crecimiento de la estructura administrativa de seguridad, aunque con gran volatilidad e incluso ciertas irregularidades administrativas, que ocasionó cierta debilidad institucional. -Dinamización de las actividades de seguridad a través del Protocolo General firmado con el MIR. -Cambio de visión de la seguridad y dela policía local con pérdida de interés por las políticas de seguridad y el nivel local de seguridad.
Nivel Local	<ul style="list-style-type: none"> -Crecimiento y consolidación del nivel local de la seguridad y del papel de las PPLL en la gestión del nivel local de la seguridad. -Influencias positivas y negativas del programa de seguridad de la CM en las policías locales, así como continua tensión institucional entre la CM y algunos Ayuntamientos por la gestión del programa. -Crecimiento y consolidación del CPMM en la tendencia hacia la actividad policial integral.

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 7

El sistema institucional actual de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid (2015)

En la actualidad, la CM dispone de un sistema institucionalizado de seguridad ciudadana. Este modelo es el resultado final de la combinación del proceso general de transformación de la seguridad ciudadana en España y de los procesos evolutivos que se reconocen específicamente en la CM.

Este capítulo se destina a realizar un análisis en profundidad del sistema institucional de seguridad ciudadana vigente en la CM. Para cumplir este objetivo, en primer lugar se realiza una somera descripción de los principales rasgos institucionales político-administrativos de la CM. A continuación se inicia la descripción del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM dividido en seis epígrafes. El primero de ellos presenta someramente el sistema y su articulación en los segmentos estatal, autonómico y local. El segundo epígrafe se adentra en la descripción detallada del segmento estatal del sistema a través del análisis detallado de los órganos correspondientes al nivel gubernamental estatal. A continuación, un tercer epígrafe describe el segmento autonómico mediante el análisis de los órganos autonómicos del sistema. El cuarto epígrafe aborda los órganos del segmento local del sistema mediante la descripción y análisis de los órganos municipales. El quinto epígrafe se dedica al estudio de las variables internas de los órganos administrativos de los tres segmentos. Finalmente, el sexto epígrafe analiza los instrumentos de coordinación administrativa del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM.

7.1.- Rasgos institucionales político-administrativos de la CM

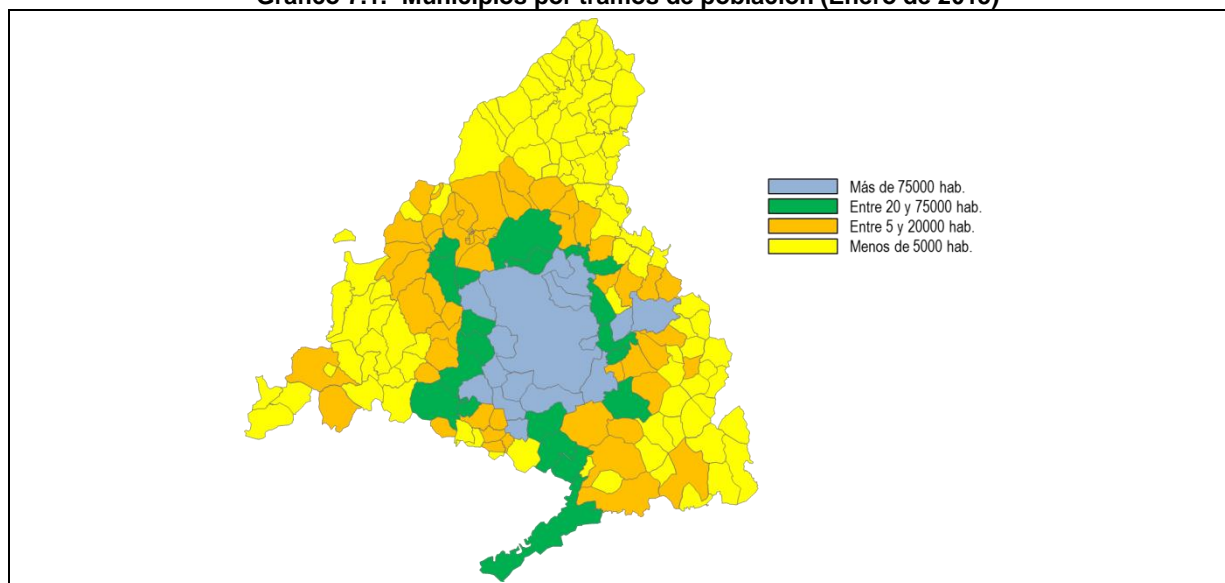
La CM reúne determinadas características que la conforman como una CCAA única en diversos aspectos institucionales. Algunas de estas características tienen importancia para la determinación del sistema institucional de la seguridad ciudadana en el territorio madrileño, como las que se identifican a continuación (López Sánchez, 2005; López Sánchez y Casal Oubiña, 2014).

En primer lugar, un importante rasgo caracterizador es la uniprovincialidad, que en todos los casos similares supone una forma más localista de entender la autonomía como consecuencia de la ausencia de instituciones intermedias (provincia y diputación provincial). En el caso madrileño, la uniprovincialidad deriva de la exclusión de la provincia de Madrid de los proyectos autonómicos castellanos, lo que le confiere un carácter de accidentalidad sobrevenida.

Adicionalmente, la uniprovincialidad ocasiona peculiaridades organizativas en la estructura de la AGE en el territorio; la principal de las mismas es la existencia del Delegado del Gobierno en la CM acumulando las funciones de Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y parte de las correspondientes a los Subdelegados del Gobierno en las provincias. Específicamente en el sistema institucional de seguridad, la uniprovincialidad también ocasiona peculiaridades en la estructura organizativa de las unidades de las FCSE en la CM, al acumularse las unidades de nivel autonómico y las de nivel provincial.

En segundo lugar, la existencia de la ciudad de Madrid que, en términos demográficos centraliza prácticamente el 50% de la población total de la CM (en los momentos de la creación del mesogobierno suponía más de los 2/3 de la población total). Esta aglomeración demográfica y urbana se aglutinó históricamente sobre la ciudad de Madrid y, en concreto por su condición de capitalidad y de sede de las instituciones centrales del Estado. Este hecho ha ocasionado un peso institucional de su Ayuntamiento desproporcionado sobre cualquier otro del territorio y que siempre ha causado tensión política e institucional con la CM, en competencia por ser la institución que simbolizara la capitalidad. Esta tensión ha condicionado siempre, y en ocasiones ha actuado como retardo, el proceso de institucionalización de la CM.

Por otro lado, la citada aglomeración demográfica y urbana también había generado una importante zona socioeconómica y cultural metropolitana establecida sobre el espacio geográfico más cercano a la capital y sobre las principales vías de comunicación (ver gráfico 7.1), lo que ha conformado las características del poblamiento en la CM.

Gráfico 7.1.- Municipios por tramos de población (Enero de 2015)

Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, la capitalidad convierte al territorio madrileño en la sede de las tres administraciones territoriales. Esta capitalidad (origen último de la aglomeración demográfica y urbana) actuó como causa de interés nacional para la constitución del territorio madrileño como CA. Además, ocasionó la paradoja de crear una comunidad autónoma en un territorio cuya principal característica política era la tradición de centralidad.

En cuarto lugar, la ausencia de una tradición e identidad política previa; lo que ha obligado a la CM a fomentar la creación de esa identidad (justificar la descentralización política en pleno centro) y a buscar su legitimidad en términos de resultado (eficacia, mejor prestación de servicios y mayor cercanía al ciudadano). Así, se ha generado una tendencia a la creación de una comunidad política mediante la creación de una identidad regional, más allá de la mera prestación eficiente de servicios, que fue la causa de la creación del ente autonómico. Además, la institucionalización de la CM se ha realizado entre dos importantes variables, una gran indiferencia de los actores y órganos estatales por el desarrollo del proceso autonómico madrileño, y una importante subordinación a lo establecido en las instancias estatales y en clave de partido (ámbito competencial, ritmo de los traspasos, consolidación institucional, etc.), puesto que el caso madrileño siguió puntualmente lo decidido en los sucesivos acuerdos autonómicos logrados entre los partidos asumiendo en su totalidad el diseño dado al proceso.

Finalmente, en quinto lugar, las herencias organizacionales, derivadas de que las primeras definiciones de intereses, estructuras y funciones de la CM provienen de las

organizaciones previamente existentes³⁹⁴ y que fueron la base de su institucionalización, generando importantes senderos de dependencia que condicionaron la evolución institucional posterior.

En general, estas peculiaridades marcan a la CM, determinando en muy buena parte las características políticas, sociales, económicas y culturales de la región madrileña, que han influido notablemente en la institucionalización del mesogobierno y en las formas de actuación y ejecución de las competencias autonómicas. La creación de la CM como ente autonómico a iniciativa estatal por un interés nacional está en el origen de su particular institucionalización. Posteriormente, las inercias del Estado autonómico han generado una particular dinámica evolutiva hacia la búsqueda de su propia identidad regional política, la demanda creciente de más competencias y financiación, aunque no sean atendidas, y la competición con otras CCAA (López Sánchez, 2005; López Sánchez y Casal Oubiña, 2014). Asimismo esta dinámica institucional autonómica también ha ejercido y ejerce influencias en las formas de actuación de las otras administraciones territoriales presentes en el territorio (AGE y administración local). Todo lo anterior tiene gran relevancia específicamente en materia de seguridad al tratarse de una competencia compartida entre los tres niveles gubernamentales, y ha contribuido específicamente a la configuración del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM.

7.2. El sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM

El presente epígrafe se dedica al análisis detallado del sistema institucional actual de seguridad ciudadana de la CM. Se dedica un primer apartado a una descripción de la territorialización del mismo y a la determinación de cuáles son los órganos de cada nivel gubernamental que comprenden el sistema. Posteriormente se dedican sendos epígrafes al estudio de los órganos de cada uno de los niveles gubernamentales, para dedicar después un epígrafe al estudio de algunas de las características internas más relevantes de los órganos. Finalmente se dedica un apartado a la descripción del sistema de coordinación interadministrativo y sus principales instrumentos.

7.2.1. La organización del sistema institucional de seguridad ciudadana en la CM

Como se citó en el capítulo anterior, el criterio determinante para la caracterización del sistema institucional de seguridad de las CCAA ha sido el marco instrumental específico

³⁹⁴ La Diputación Provincial de Madrid y la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO), un órgano estatal dedicado a la coordinación del planeamiento del desarrollo urbanístico de la zona metropolitana.

para la materialización de las competencias autonómicas de seguridad (López y Marchal, 2011), es decir, los mecanismos a través de los que cada CCAA puede ejecutar las competencias que su estatuto de autonomía le atribuya en materia de seguridad.

En este sentido, hay que recordar que el marco normativo de 1986³⁹⁵ determina que las funciones propias de las FCSE y policías locales se extienden a la totalidad del territorio. En el caso de las competencias autonómicas se prevén tres posibilidades diferentes. En primer lugar, las CCAA con policías autonómicas, en las que el instrumento para ejecutar las competencias autonómicas de seguridad es la propia policía autonómica. En segundo lugar, las CCAA que realizan sus competencias a través de una Unidad Adscrita del Cuerpo Nacional de Policía; y, finalmente, las CCAA sin policía autonómica ni Unidad Adscrita, que ejercen sus competencias a través de convenios con las FCSE (ver Tabla 7.1).

Tabla 7.1.- Posibilidades instrumentales de las competencias en Seguridad Ciudadana

CCAA	Seguridad Ciudadana general	Funciones propias de las FCSE	Competencias de seguridad de las CCAA	Competencias de seguridad de los Ayuntamientos
CCAA con policía autonómica	Policía autonómica	FCSE	Policía autonómica	Policía Local
CCAA con Un. CNP Adscrita	FCSE	FCSE	U. CNP Adscrita	Policía Local
CCAA sin PA ni UCNP Adscrita	FCSE	FCSE	FCSE por convenio	Policía Local

Fuente: Elaboración propia

Así pues, la CM se ajusta al último tipo de modalidad instrumental; es decir, no cuenta con policía autonómica y sus competencias de seguridad se ejercen por las FCSE mediante la realización de acuerdos y/o convenios con el MIR

Por tanto, la situación instrumental de la seguridad ciudadana en la CM se caracteriza por lo siguiente. Por un lado, la seguridad ciudadana general se realiza por las FCSE (según el reparto territorial por municipios entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil), bajo el mando de Delegado del Gobierno, y la dirección orgánica y funcional de la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio del Interior. Por otro lado, las competencias en materia de seguridad de la CM se ejercen mediante acuerdos o convenios con el Ministerio del Interior para su ejecución por las FCSE, utilizando el mismo esquema de mando que las FCSE ordinarias y estando sujetas al control funcional de la Consejería competente de la administración autonómica madrileña. Finalmente, las competencias en seguridad de los Ayuntamientos se materializan a través de los cuerpos de policía local en sus respectivos municipios.

³⁹⁵ LO 2/1986.

En definitiva, el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM se vertebra territorialmente en tres niveles administrativos: estatal, regional o autonómico y local. Por ello, cada nivel ha desarrollado su propia estructura organizativa (tanto órganos superiores y directivos como unidades administrativas) para materializar sus competencias de seguridad. El conjunto de estos órganos compone el sistema institucional de seguridad ciudadana en la CM. En concreto, como se puede observar en la Tabla 7.2, el nivel estatal se constituye de la Delegación del Gobierno en la CM, la Jefatura Superior de Policía de Madrid y la Zona de Madrid de la Guardia Civil. El nivel autonómico se compone de la Consejería de Presidencia y su Viceconsejería, la Dirección General de Seguridad e Interior, la Subdirección General de Seguridad Operativa, la Unidad de Cooperación del Cuerpo Nacional de Policía en la CM y la Compañía Especial de la Guardia Civil de la CM. El nivel local se caracteriza por su heterogeneidad organizativa, pero se suele integrar de los órganos siguientes: el Alcalde, la Concejalía de Seguridad Ciudadana y el Cuerpo de Policía Local. A continuación, en los epígrafes siguientes se profundiza en cada una de las estructuras organizativas que se generan en cada nivel gubernamental (estatal, autonómico y local).

Tabla 7.2.- Órganos del sistema institucional de seguridad ciudadana en la CM

Nivel	Órganos superiores/directivos	Unidades administrativas
Estatal	-Delegado del Gobierno	-Jefatura Superior de Policía (y unidades subordinadas) -Zona de la Guardia Civil (y unidades subordinadas)
Autonómico	-Consejería de Presidencia -Viceconsejería de Presidencia -DG de Seguridad e Interior	-SDG de Seguridad Operativa -Unidad de Cooperación CM (Policía Nacional) -Compañía de la Guardia Civil de la CM
Local	-Alcalde -Concejalía de Seguridad Ciudadana* -Coordinador General /Dirección General de servicios*	-Cuerpo de Policía Local
*Órganos existentes en determinados municipios		

Fuente: Elaboración propia

7.2.2.- Los órganos estatales del sistema de seguridad ciudadana de la CM

La estructura organizativa estatal del sistema institucional de la seguridad ciudadana en la CM se encuentra integrada por el Delegado del Gobierno y los órganos territoriales de las FCSE, concretamente la Jefatura Superior de Policía de Madrid y la Zona de la Guardia Civil de Madrid. A continuación se dedican un epígrafe al análisis detallado de cada uno de estos órganos.

7.2.2.1.- El Delegado del Gobierno en la CM

El Delegado del Gobierno en la CM depende del Presidente del Gobierno, representa a la Administración General del Estado en el territorio de la CM³⁹⁶, y ejerce la dirección y la supervisión de todos sus servicios en la región³⁹⁷.

Esta figura tiene categoría de órgano directivo, por lo que sus características se enmarcan en la reforma administrativa estatal derivada de reparto territorial del poder en el Estado autonómico³⁹⁸. El Delegado del Gobierno tiene una vertiente política, por ser el representante del Gobierno y mantener relaciones ordinarias del mismo con la CM, y una vertiente directiva, al dirigir la administración periférica del Estado en la CM. Las atribuciones del Delegado del Gobierno se vertebran en torno a tres ejes: la representación del Gobierno, la dirección y coordinación de los servicios de la AGE, y la defensa de los derechos ciudadanos y libertades públicas. Estos tres ejes determinan una importante amplitud y polivalencia de la figura que mantiene relaciones funcionales con diversos ministerios, la administración autonómica y los entes locales. Por ello, el Delegado del Gobierno estaba llamado a ser el centro de las relaciones intergubernamentales e interadministrativas en el territorio (Olías de Lima, 2006), pero las diversas vinculaciones a diferentes ministerios generaron una cierta ambigüedad, ocasionaron problemas de gestión cotidiana y fueron origen de disfuncionalidades (Parrado, 2012).

El marco normativo³⁹⁹ establece que el Delegado del Gobierno depende funcionalmente del Ministerio del Interior para llevar a cabo las competencias estatales de seguridad en la CM, siendo el único órgano periférico que asume estas funciones, ya que la CM se caracteriza por ser uniprovincial. No obstante, las especiales características de la CM determinaron la creación de una Subdelegación del Gobierno en la Provincia de Madrid⁴⁰⁰, aunque sus competencias no se extienden a la materia de seguridad. Específicamente, su cometido es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través del mando de las FCSE asignadas a la CM.

La Jefatura Superior de Policía y la Zona de la Guardia Civil dependen funcionalmente del Delegado del Gobierno (la dependencia orgánica de la Jefatura Superior

³⁹⁶ Sin perjuicio de la representación ordinaria del Estado que ostenta el Presidente de la CM.

³⁹⁷ Realizada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la AGE, aunque en la CM el DELGOB existe desde la entrada en vigor de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre desarrollo del artículo 154 de la CE.

³⁹⁸ La reforma de la administración periférica de la AGE implicaba el desarrollo de una nueva estructura de agentes territoriales que superara la figura del Gobernador Civil, poco adaptada a la lógica democrática y al nuevo reparto territorial del poder (Olías de Lima, 2006).

³⁹⁹ LO 2/1986, art. 10, Ley 6/1997, art. 23.3 y RD 617/1997, de 25 de abril, de Subdelegados del Gobierno, art. 5.

⁴⁰⁰ RD 466/2003, de 25 de abril.

de Policía y de la Zona de la Guardia Civil es de la Dirección General de la Policía y Dirección General de la Guardia Civil, respectivamente, en las que se encuadran como organización periférica). Bajo la dependencia jerárquica del Delegado del Gobierno se encuentra el Área de Seguridad Ciudadana, órgano que coordina las actividades de seguridad que ejecutan las FCSE en la CM. En este sentido, los planes de actuación de eventos especiales (grandes eventos deportivos, visitas de Estado, grandes concentraciones humanas, manifestaciones y otros de muy variada tipología) son actividades que se organizan con frecuencia en la CM y que requieren una especial coordinación, por ser eventos complejos y de alto riesgo de seguridad. Además, la coordinación también resulta relevante en los planes específicos de actuación dirigidos hacia la protección de determinados colectivos o hacia la lucha contra determinados tipos de delito (planes para sectores comerciales de especial riesgo, planes para colectivos victimizados, planes estacionales, etc.).

Junto a lo señalado, el Delegado del Gobierno también ejerce otras materias competencia del MIR en la CM que suelen implicar un importante volumen de actividad administrativa. Entre estas materias se encuentran materias como: el ejercicio de los derechos de asociación, reunión y manifestación; el control de la regulación de armas y explosivos; los procesos electorales; las materias de extranjería y asilo; la protección civil; los establecimientos y espectáculos públicos y actividades recreativas, etc. (López-Nieto, 1989).

En materia de seguridad, las relaciones del Delegado del Gobierno con el nivel local se materializan mediante su participación en las Juntas Locales de Seguridad⁴⁰¹, otorgándole la copresidencia junto al Alcalde en las reuniones que se celebren, aunque ordinariamente suele designar un representante institucional para que asista a estas sesiones.

En todo caso, tal y como se puso de manifiesto en el capítulo anterior, existe un importante déficit en la institucionalización del Delegado del Gobierno, que complejiza la coordinación de las FCSE. Este déficit, proviene de la poca claridad que existe en la regulación y determinación de las relaciones de mando y subordinación de las FCSE al Delegado del Gobierno⁴⁰².

⁴⁰¹ RD 1087/2010, de 3 de septiembre, Reglamento de las Juntas Locales de Seguridad.

⁴⁰² Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 2 de marzo de 2016, entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016.

7.2.2.2.- Los órganos territoriales de las FCSE en la CM

Los órganos territoriales de las FCSE en la CM son la Jefatura Superior de Policía de Madrid y la Zona de la Guardia Civil de Madrid. Ambas unidades administrativas están bajo la dependencia orgánica de la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil respectivamente y se integran, como órganos periféricos, en las mismas⁴⁰³.

El Cuerpo Nacional de Policía es responsable de la seguridad ciudadana en la ciudad de Madrid, así como en los términos municipales y en los núcleos urbanos que se determinen, por lo que la GC es quien asume esta competencia en el resto de municipios⁴⁰⁴.

Como se puede observar en la Tabla 7.3. El Cuerpo Nacional de Policía se responsabiliza actualmente de 15 municipios madrileños (un 14,3 % del territorio de la CM, y 4.990.970 habitantes en total –77,54% de la población–). La GC es responsable de 164 municipios (un 85,7 % del territorio y un total de 1.446.026 habitantes –el 22,46 % de la población–⁴⁰⁵).

Tabla 7.3.- Reparto territorial Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil en la CM (2015)

Cuerpo	Municipios	% Territorio	Población (hab.)	% Población
Cuerpo Nacional de Policía	15	14,3 %	4990970	77,54 %
Guardia Civil	164	85,7 %	1446026	22,46 %

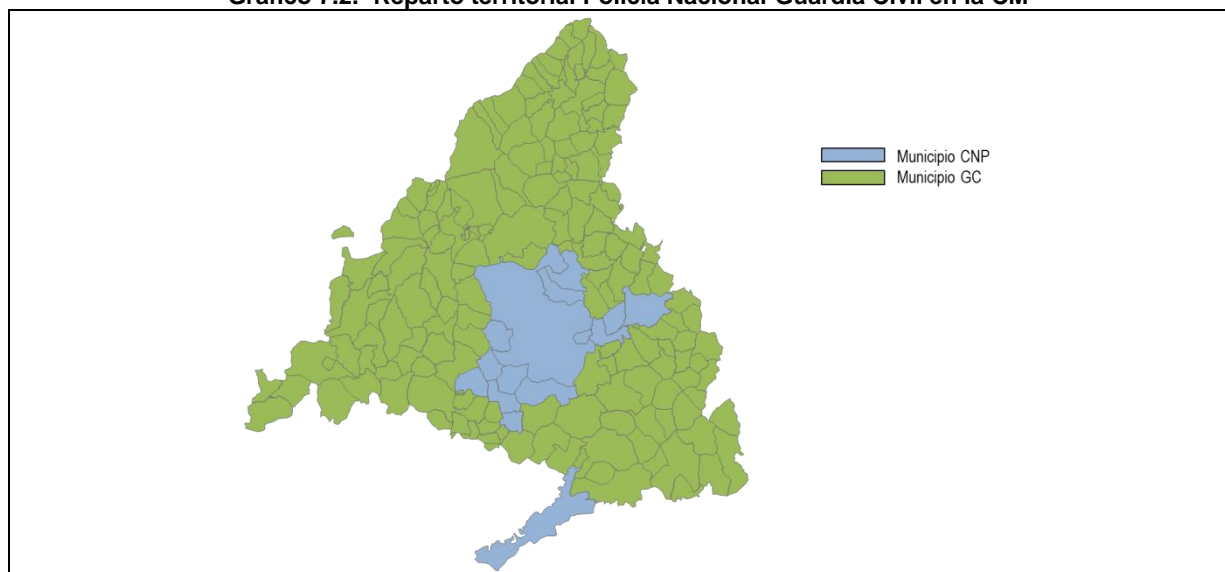
Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 7.2 nos permite comprobar cómo, en líneas generales, los municipios responsabilidad del Cuerpo Nacional de Policía son los municipios de mayor población ubicados en la zona geográfica más próxima a la ciudad de Madrid en los denominados corredores norte, del Henares, sur y suroeste.

⁴⁰³ Orden INT/28/2013, de 18 de enero, de estructura, organización y funciones de los servicios centrales y periféricos de la DGP y RD 367/1997, de 14 de marzo, de organización periférica de la DGGC.

⁴⁰⁴ LO 2/1986, art. 11.

⁴⁰⁵ Población a 01 de enero de 2015 (INE).

Gráfico 7.2.- Reparto territorial Policía Nacional-Guardia Civil en la CM

Fuente: Elaboración propia.

a) La Jefatura Superior de Policía de Madrid

La Jefatura Superior de Policía es la unidad del Cuerpo Nacional de Policía que asume las responsabilidades de la Policía Nacional en la CM. Este órgano tiene su sede en la ciudad de Madrid y se destina al mando, la gestión, la coordinación y la inspección de los servicios de la Dirección General de la Policía en la CM⁴⁰⁶.

Por lo tanto, su misión principal es la protección del libre ejercicio de los derechos y las libertades y la garantía de la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las funciones de las FCSE en el territorio de los municipios de la CM de los que es responsable. En concreto, estas funciones son: velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales; auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de bienes en peligro por cualquier causa; vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos; velar por la protección y seguridad de altas personalidades; mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana; prevenir la comisión de actos delictivos; investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurando los instrumentos, efectos y pruebas del delito y elaborando los informes técnicos y periciales procedentes; captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia; y

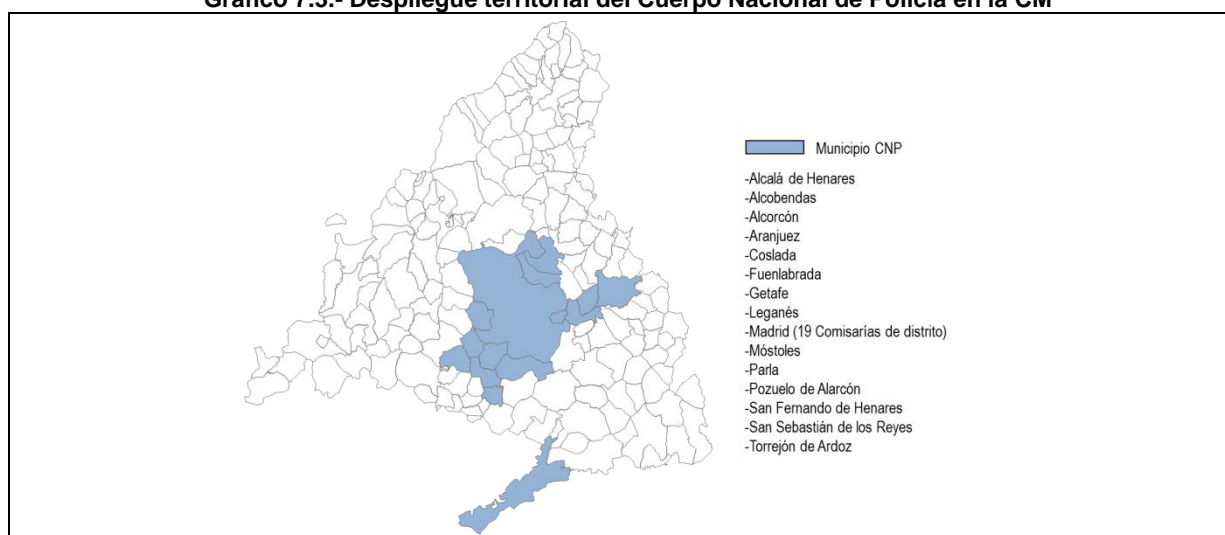
⁴⁰⁶ Orden INT/28/2013, art. 18.

colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública⁴⁰⁷.

Además de estas funciones (comunes de las FCSE), la Jefatura Superior de Policía ejerce una serie de funciones exclusivas del Cuerpo Nacional de Policía en la CM. Entre otras, se destacan las siguientes: la expedición del DNI y pasaportes; el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; las previstas en la legislación de extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración; la vigilancia e inspección del juego; la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga; la colaboración y prestación de auxilio a las policías de otros países; y el control de la seguridad privada⁴⁰⁸.

En el Gráfico 7.3 se exponen cuáles son municipios de la CM que son responsabilidad del Cuerpo Nacional de Policía. En concreto, se destacan 15 municipios que son Madrid, Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Aranjuez, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Pozuelo de Alarcón, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes y Torrejón de Ardoz⁴⁰⁹ (Ver Gráfico 7.5). Estos municipios corresponden a los municipios más poblados de la CM en el momento de estabilización del sistema de seguridad y no refleja la evolución demográfica posterior de la CM, por lo que actualmente existen municipios densamente poblados que no son responsabilidad del Cuerpo Nacional de Policía, pese a lo dispuesto en el marco normativo.

Gráfico 7.3.- Despliegue territorial del Cuerpo Nacional de Policía en la CM



Fuente: Elaboración propia.

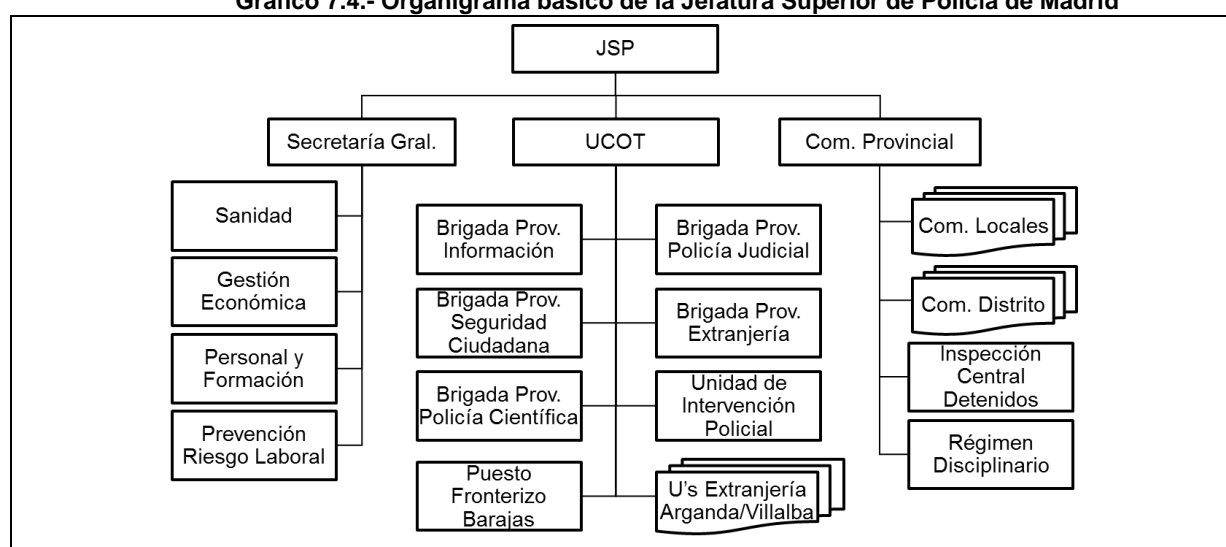
⁴⁰⁷ LO 2/1986, art. 11.

⁴⁰⁸ LO 2/1986, art. 12.

⁴⁰⁹ Orden INT/28/2013.

La Jefatura Superior de Policía asume las funciones de Comisaría provincial de Madrid al tener su sede en la capital provincial⁴¹⁰, por lo que superpone la estructura organizativa de una Jefatura Superior sobre la estructura organizativa de una Comisaría provincial. Las características especiales de la CM han llevado consigo que la Jefatura Superior de Policía sea una unidad administrativa compleja, tanto en su vertiente organizativa como funcional. En concreto, tiene un elevado volumen de efectivos y está compuesta actualmente por un total de 12603 policías nacionales de todas las categorías. La estructura organizativa dispone de unidades centrales (servicios comunes y Brigadas provinciales) y unidades desconcentradas (comisarías locales y de distrito)⁴¹¹.

Gráfico 7.4.- Organigrama básico de la Jefatura Superior de Policía de Madrid



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 7.4 recoge la estructura administrativa de la Jefatura Superior de Policía de Madrid. En concreto, se destaca la complejidad organizativa de esta Unidad que combina en una misma estructura las estructuras de una Jefatura Superior (nivel autonómico de servicios periféricos de la Dirección General de la Policía), a la que correspondería la Secretaria General y la Unidad de Coordinación Operativa Territorial; y de una Comisaría provincial (nivel provincial de servicios periféricos de la Dirección General de la Policía) a la que correspondería la Comisaría provincial⁴¹². La Unidad de Coordinación Operativa Territorial se configura como el núcleo operativo policial y la Comisaría provincial alberga las unidades desconcentradas (comisarías locales y de distrito) que actúan como unidades

⁴¹⁰ Siguiendo la nomenclatura de la Orden INT/28/2013.

⁴¹¹ La organización periférica del CNP replica la estructura organizativa de la DGP en cada una de las unidades territoriales. Así las JSP disponen de Brigadas regionales (en el caso de Madrid son provinciales) que replican las Comisarías Generales y actúan como unidades centrales y, por otra parte, existen unidades desconcentradas que actúan como organización periférica.

⁴¹² Adicionalmente la Jefatura Superior de Policía dispone de dos órganos staff, el Gabinete Técnico y el Gabinete de Prensa.

básicas de prestación de servicios policiales; finalmente, la Secretaría General actúa como órgano de servicios comunes y de apoyo.

Tabla 7.4.- Demarcaciones territoriales del Cuerpo Nacional de Policía en la CM

Tipo de unidad	Denominación	Municipio / Distrito
Comisaría local	Alcalá de Henares	Alcalá de Henares
	Alcobendas-San Sebastián de los Reyes	Alcobendas, San Sebastián de los Reyes
	Alcorcón	Alcorcón
	Aranjuez	Aranjuez
	Coslada-San Fernando	Coslada, San Fernando de Henares
	Fuenlabrada	Fuenlabrada
	Getafe	Getafe
	Leganés	Leganés
	Móstoles	Móstoles
	Parla	Parla
	Pozuelo de Alarcón	Pozuelo de Alarcón
	Torrejón de Ardoz	Torrejón de Ardoz
Comisaría de distrito	Latina	La Latina
	Arganzuela	Arganzuela
	Carabanchel	Carabanchel
	Centro	Centro
	Chamartín	Chamartín
	Chamberí	Chamberí
	Ciudad Lineal	Ciudad Lineal
	Fuencarral-El Pardo	Fuencarral-El Pardo
	Hortaleza-Barajas	Hortaleza, Barajas
	Moncloa-Aravaca	Moncloa-Aravaca
	Moratalaz	Moratalaz
	Puente de Vallecas	Puente de Vallecas
	Retiro	Retiro
	Salamanca	Salamanca
	San Blas	San Blas
	Tetuán	Tetuán
	Usera-Villaverde 1	Usera, Villaverde
	Usera-Villaverde 2	Usera, Villaverde
	Villa de Vallecas	Villa de Vallecas

Fuente: Elaboración propia.

La Unidad de Coordinación Operativa Territorial se articula en las unidades regionales especializadas en las áreas policiales, denominadas Brigadas provinciales (Información, Policía Judicial, Extranjería, Seguridad Ciudadana y Policía Científica) para la atención de sus materias de competencia en el ámbito provincial; adicionalmente dependen de la Unidad de Coordinación Operativa Territorial el Puesto Fronterizo del Aeropuerto de Barajas y las Unidades de Extranjería y Documentación de Arganda del Rey y Collado-Villalba⁴¹³. La Secretaría General se articula en las Unidades/Servicios comunes y de apoyo (Sanidad, Económico-Administrativo, Personal y Formación y Prevención de Riesgos Laborales). Finalmente, la Comisaría provincial se articula en las 12 comisarías locales (ubicadas en los municipios de Alcalá de Henares, Alcobendas- San Sebastián de los

⁴¹³ Orden INT/28/2013.

Reyes, Alcorcón, Aranjuez, Coslada-San Fernando de Henares, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Pozuelo de Alarcón y Torrejón de Ardoz) y en las 19 comisarías de distrito de la ciudad de Madrid (Latina, Arganzuela, Carabanchel, Centro, Chamartín, Chamberí, Ciudad Lineal, Fuencarral-El Pardo, Hortaleza-Barajas, Moncloa-Aravaca, Moratalaz, Puente de Vallecas, Retiro, Salamanca, San Blas, Tetuán, Usera-Villaverde 1, Usera-Villaverde 2 y Villa de Vallecas) (Tabla 7.4), a las que se agregan la Inspección Central de Detenidos y la Unidad de Régimen Disciplinario.

b) La Zona de la Guardia Civil de Madrid

Previamente al análisis de las unidades de la Guardia Civil en la CM, conviene señalar que todas las unidades de la organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil (Zonas, Comandancias, Compañías y Puestos) tienen la misma función básica: llevar a cabo las misiones del Cuerpo en sus respectivas demarcaciones territoriales. Por ello, los cometidos y atribuciones generales de todas las unidades administrativas de la Guardia Civil son las mismas⁴¹⁴ y sus diferencias residen en la estructura y los medios, los cuales se generan en función del territorio sobre el que actúan. Por tanto, el aspecto territorial se convierte en una variable clave en la organización de la Guardia Civil.

La Zona de la Guardia Civil es la unidad de la Guardia Civil que asume las responsabilidades del Cuerpo en la CM. Esta unidad tiene la sede en la ciudad de Madrid y ocupa la cúspide de la cadena de mando de las unidades territoriales de la Guardia Civil en la región. La Zona de la Guardia Civil se integra en la organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil, como unidad competente en el mando, coordinación e inspección de todos los servicios de la Guardia Civil existentes en la CM⁴¹⁵. La Guardia Civil ejerce sus competencias en todos aquellos municipios que no son responsabilidad de la Policía Nacional. En concreto, en 164 municipios de los 189 que componen la CM, que corresponde al 83 % del territorio y un total de 1.446.026 habitantes, equivalente al 22,46 % de la población.

La misión principal de la Zona de la Guardia Civil es proteger el libre ejercicio de los derechos y las libertades, así como garantizar la seguridad ciudadana en la CM mediante la realización de las funciones de las FCSE. Estas funciones son las siguientes: velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales; auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de bienes en peligro por cualquier causa; vigilar y

⁴¹⁴ La organización militar implica que la dirección, la coordinación, la inspección y el control son facultades atribuidas genéricamente a la función de mando, por lo que cada mando de unidad administrativa las ejerce a su nivel.

⁴¹⁵ RD 367/1997, arts. 2 y 6.

proteger los edificios e instalaciones públicos; velar por la protección y seguridad de altas personalidades; mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana; prevenir la comisión de actos delictivos; investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurando los instrumentos, efectos y pruebas del delito y elaborando los informes técnicos y periciales procedentes; captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia; colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública⁴¹⁶.

Además de estas funciones comunes con las FCSE, la Zona de la Guardia Civil desarrolla las funciones exclusivas del Cuerpo en la CM, consistentes en: la materia de armas y explosivos; el resguardo fiscal del Estado y persecución del contrabando; la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas; la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que lo requieran; la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, riqueza cinegética, piscícola, forestal, etc.; y la conducción interurbana de presos y detenidos⁴¹⁷.

Gráfico 7.5.- Organigrama básico de la Zona de la Guardia Civil de Madrid



Fuente: Elaboración propia.

La Zona de la Guardia Civil se distingue por ser peculiar, ya que rompe con el modelo organizativo y funcional que se suele dar en el resto de Zonas de la Guardia Civil⁴¹⁸. Esto se debe a que las especiales características de la CM requieren de una gran multiplicidad de servicios, así como el desempeño de funciones diversas. Por ello, la Zona de la Guardia Civil cuenta aproximadamente con 6000 efectivos y se articula en dos

⁴¹⁶ LO 2/1986, art. 11.

⁴¹⁷ LO 2/1986, art. 12.

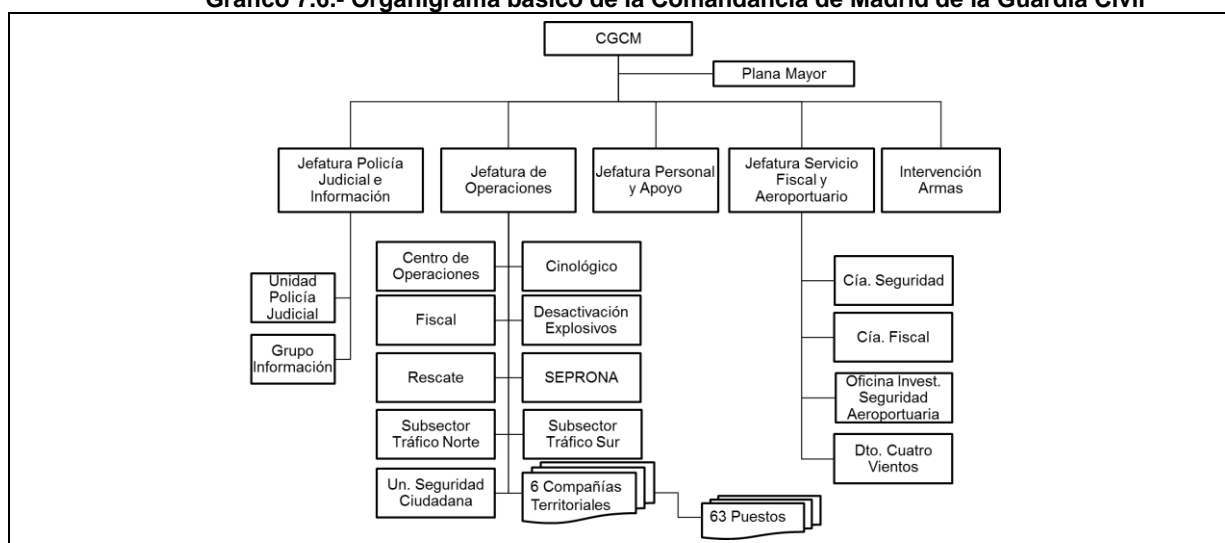
⁴¹⁸ En las CCAA uniprovinciales (excepto Madrid y Asturias), la Zona y la Comandancia son una unidad administrativa única.

unidades administrativas que ejercen las tareas del Cuerpo en ámbitos diferentes: la Unidad de Protección y Seguridad y la Comandancia de Madrid (ver Gráfico 7.5).

La Unidad de Protección y Seguridad está básicamente dedicada a planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las tareas de vigilancia de edificios oficiales, protección de autoridades y funciones relacionadas con el ámbito penitenciario (seguridad de establecimientos y conducciones de presos y detenidos). Esta unidad se organiza en Compañías especializadas funcionalmente: Compañía de Ministerios, Compañía del Ministerio del Interior, Compañía del Ministerio de Defensa, Compañía de Embajadas, Compañía de Escoltas, Compañía de Seguridad Penitenciaria, Compañía de Conducciones y Compañía Especial de la CM.

Por su parte, la Comandancia de Madrid es la unidad territorial encargada de planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las misiones del Cuerpo en la CM. Tiene su sede en Tres Cantos y se organiza en unidades no territoriales, especializadas o de apoyo, así como en unidades territoriales, compañías y puestos, para las tareas de seguridad en el territorio. La Comandancia de Madrid se organiza en las unidades administrativas siguientes: Jefatura de Policía Judicial e Información (Unidad de Policía Judicial y Grupo de Información); Jefatura del Servicio Fiscal y Aeroportuario (Compañía Fiscal, Compañía de Seguridad, Oficina de Investigación Fiscal y Destacamento de Cuatro Vientos); Intervención de Armas y Explosivos; Jefatura de Personal y Apoyo; y, Jefatura de Operaciones (Centro de Operaciones, Cinológico, Desactivación de Explosivos, Fiscal, Rescate, Servicio de Protección de la Naturaleza, Tráfico y Compañías territoriales (ver Gráfico 7.6).

Gráfico 7.6.- Organigrama básico de la Comandancia de Madrid de la Guardia Civil



Fuente: Elaboración propia.

Las Compañías territoriales son unidades desconcentradas que se encargan de planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las misiones de la Guardia Civil en su demarcación territorial. Habitualmente, estas unidades disponen de equipos especializados en áreas funcionales determinadas (policía judicial, intervención de armas, protección de la naturaleza, etc.). Actualmente existen Compañías de la Guardia Civil con sede en Alcalá de Henares, Aranjuez, Colmenar Viejo, Getafe, Majadahonda y San Lorenzo del Escorial. Las Compañías tienen bajo su dependencia a los Puestos que son la unidad territorial básica del despliegue de la Guardia Civil. La organización de los Puestos varía en función de las características de sus demarcaciones territoriales, clasificándose en puestos principales y puestos. En general, se encargan de la gestión y ejecución de las misiones del Cuerpo en sus demarcaciones territoriales. En la CM existen puestos principales establecidos en Arganda del Rey, Arroyomolinos, Boadilla del Monte, Collado Villalba, Colmenar Viejo, El Escorial, Galapagar, Las Rozas, Majadahonda, Mejorada del Campo, Navalcarnero, Pinto, Rivas Vaciamadrid, Tres Cantos, Valdemoro y Villaviciosa de Odón; y Puestos en Aldea del Fresno, Algete, Anchuelo, Becerril de la Sierra, Brunete, Buitrago de Lozoya, Campo Real, Carabaña, Cenicientos, Cerceda, Cercedilla, Chinchón, Ciempozuelos, Colmenar de Oreja, Daganzo, El Molar, Estremera, Fuentidueña de Tajo, Griñón, Guadarrama, Hoyo de Manzanares, Loeches, Los Molinos, Lozoyuela, Manzanares el Real, Meco, Miraflores de la Sierra, Morata de Tajuña, Navas del Rey, Perales de Tajuña, Rascafría, Robledo de Chavela, San Agustín del Guadalix, San Martín de la Vega, San Martín de Valdeiglesias, Soto del Real, Torrelaguna, Torreldones, Valdemorillo, Valdetorres del Jarama, Villa de Prado, Villamanta, Villanueva de la Cañada y Villarejo de Salvanes. La Tabla 7.5 inserta a continuación muestra las demarcaciones territoriales de las compañías y puestos de la Guardia Civil en la CM.

Tabla 7.5.- Demarcaciones territoriales de la Guardia Civil en la CM

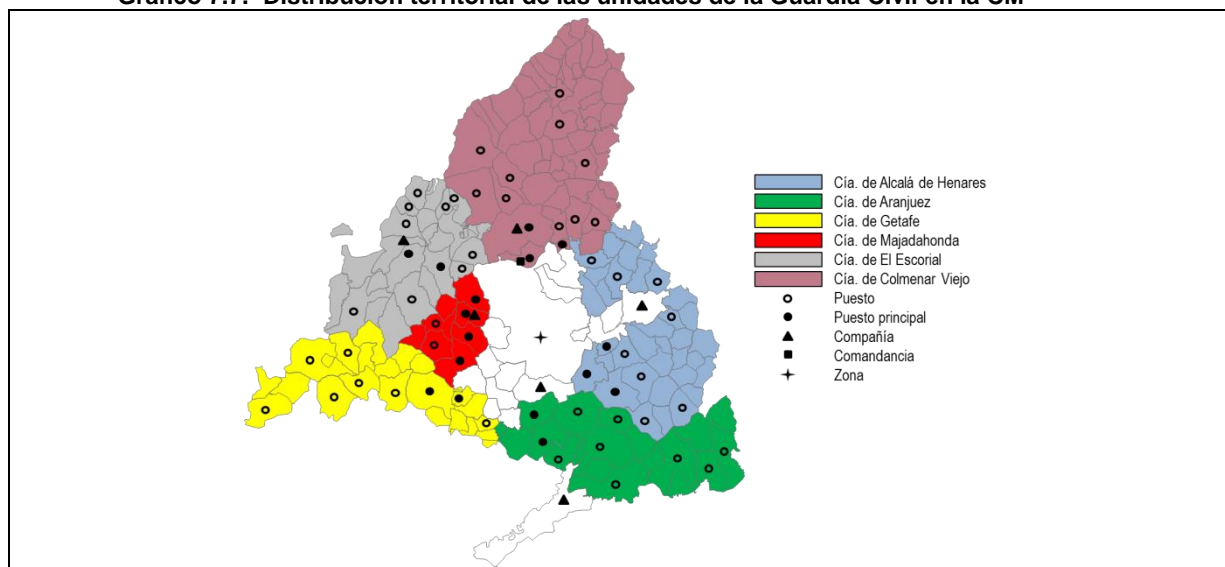
Compañía	Puesto Principal / Puesto	Municipios
Alcalá de Henares	Rivas-Vaciamadrid	Rivas-Vaciamadrid
	Arganda del Rey	Arganda del Rey
	Mejorada del Campo	Mejorada del Campo, Velilla de San Antonio
	Loeches	Loeches, Torres de la Alameda
	Campo Real	Campo Real, Valdilecha, Pozuelo del Rey, Nuevo Baztán, Olmeda de las Fuentes
	Carabaña	Carabaña, Orusco, Villar del Olmo, Ambite
	Anchuelo	Anchuelo, Villalbilla, Corpas, Valverde de Alcalá, Pezuela de las Torres, Santorcaz, Los Santos de la Humosa.
	Meco	Meco, Camarma de Esteruelas, Valdeavero
	Daganzo	Daganzo, Fresno del Torote, Ribatejada
	Paracuellos del Jarama	Paracuellos del Jarama, Ajalvir
	Algete	Algete, Cobeña
	Perales de Tajuña	Perales de Tajuña, Tielmes
Aranjuez	Pinto	Pinto
	San Martín de la Vega	San Martín de la Vega
	Morata de Tajuña	Morata de Tajuña

	Chinchón	Chinchón, Valdelaguna, Villaconejos
	Colmenar de Oreja	Colmenar de Oreja, Belmonte de Tajo
	Valdemoro	Valdemoro, Torrejón de Velasco, Torrejón de la Calzada
	Villarejo de Salvanés	Villarejo de Salvanés
	Fuentidueña de Tajo	Fuentidueña de Tajo, Villamanrique de Tajo
	Estremera	Estremera, Brea de Tajo, Valderacete
	Ciempozuelos	Ciempozuelos, Titulcia
Getafe	Arroyomolinos	Arroyomolinos, Moraleja de Enmedio, Humanes
	Griñón	Griñón, Cubas de la Sagra, Casarrubuelos, Serranillos del Valle
	Navalcarnero	Navalcarnero, Sevilla la Nueva, El Alamo, Batres
	Villamanta	Villamanta, Villamantilla, Villanueva de Perales
	Aldea del Fresno	Aldea del Fresno
	Villadeprado	Villadeprado
	Navas del Rey	Navas del Rey, Colmenar del Arroyo, Chapinería
	San Martín de Valdeiglesias	San Martín de Valdeiglesias, Pelayos de la Presa
Majadahonda	Cenicientos	Cenicientos, Rozas de Puerto Real, Cadalso de los Vidrios
	Majadahonda	Majadahonda
	Las Rozas	Las Rozas, Villanueva del Pardillo
	Boadilla del Monte	Boadilla del Monte
	Villaviciosa de Odón	Villaviciosa de Odón
	Villanueva de la Cañada	Villanueva de la Cañada
	Brunete	Brunete, Quijorna
El Escorial	El Escorial	El Escorial, San Lorenzo del Escorial, Santa María de la Alameda, Zarzalejo
	Robledo de Chavela	Robledo de Chavela, Valdemaqueda, Fresnedillas de la Oliva
	Valdemorillo	Valdemorillo, Navalagamella
	Galapagar	Galapagar, Colmenarejo
	Torreldones	Torreldones
	Hoyo de Manzanares	Hoyo de Manzanares
	Collado-Villalba	Collado-Villalba, Alpedrete
	Cerceda	El Boalo-Cerceda-Mataelpino, Morazarzal
	Becerril de la Sierra	Becerril de la Sierra, Navacerrada
	Cercedilla	Cercedilla
	Los Molinos	Los Molinos, Collado Mediano
	Guadarrama	Guadarrama
Colmenar Viejo	Colmenar Viejo	Colmenar Viejo, Guadalix de la Sierra
	Tres Cantos	Tres Cantos
	Buitrago de Lozoya	Buitrago de Lozoya, Gargantilla de Lozoya, Serna, Navarredonda, Villavieja de Lozoya, Gascones, Brajos, La Acebeda, Robregordo, Somosierra, Horcajuelo de la Sierra, Montejo, Horcajuelo de la Sierra, La Hiruela, Piñuecar
	Lozoyuela	Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias, Garganta de los Montes, Puente Viejas, Berzosa, Robledillo de la Jara, Cervera de Buitrago, Puebla de la Sierra, El Atazar
	Torrelaguna	Torrelaguna, La Cabrera, Cabanillas, Venturada, El Berrueco, Patones, Torremocha del Jarama
	Rascafría	Rascafría, Alameda del Valle, Pinilla del Valle, Lozoya del Valle, Canencia
	Miraflores de la Sierra	Miraflores de la Sierra, Bustarviejo, Valdemanco, Navalafuente
	Soto del Real	Soto del Real
	Manzanares el Real	Manzanares el Real
	San Agustín del Guadalix	San Agustín del Guadalix
	El Molar	El Molar, El Vellón, Pedrezuela
	Valdetorres del Jarama	Valdetorres del Jarama, Fuente el Saz, Valdeolmos, Talamanca del Jarama, Valdepiélagos

Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 7.7 muestra la distribución territorial de las unidades de la Guardia Civil en la CM. En la medida que la implantación territorial es una de las principales características del diseño organizativo de la Guardia Civil, en el gráfico se observa como las zonas más despobladas de la región tienen menor presencia territorial de la misma, mientras que existen importantes municipios de la zona oeste de la corona metropolitana con una mayor implantación de unidades.

Gráfico 7.7.- Distribución territorial de las unidades de la Guardia Civil en la CM



Fuente: Elaboración propia.

7.2.3.- Los órganos autonómicos del sistema de seguridad ciudadana de la CM

Los órganos autonómicos del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM se articulan en los órganos superiores y órganos directivos de la administración de la CM y en las unidades de las FCSE que dependen funcionalmente de la CM. A continuación se dedican sendos epígrafes a su análisis detallado.

7.2.3.1.- Los órganos superiores autonómicos en materia de seguridad

Los órganos superiores autonómicos con competencias en materia de seguridad son los siguientes: el Consejero y el Viceconsejero de Presidencia.

El marco normativo⁴¹⁹ determina que el Consejero de Presidencia es un órgano superior que ejerce una serie de competencias generales y específicas. Entre sus competencias generales se destacan: cumplir y hacer cumplir en el ámbito de la Consejería las leyes y resoluciones de la Asamblea; proponer y presentar al Gobierno los proyectos

⁴¹⁹ Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la CM, art. 31.

normativos de las materias de su competencia y su refrendo posterior; proponer al Gobierno nombramientos y ceses; elaborar y proponer al Gobierno el programa de actuación de su Consejería; y, formular el anteproyecto del presupuesto de la Consejería.

Específicamente al Consejero de Presidencia le corresponde⁴²⁰: el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno en materia de seguridad y política interior, incluyendo las competencias autonómicas sobre fundaciones, asociaciones, colegios profesionales y espectáculos públicos y actividades recreativas; la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales; la atención a las víctimas del terrorismo; la protección ciudadana, incluyendo la prevención y extinción de incendios y la coordinación de emergencias, así como el ejercicio de las competencias en materia de Administración de Justicia; y la ejecución de las políticas del gobierno regional en materia de Función Pública.

Por su parte, el Viceconsejero de Presidencia dirige y coordina las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, respondiendo ante el Consejero de la ejecución de los objetivos de su sector de actividad asignado⁴²¹. Por ello, lleva a cabo las funciones siguientes: la dirección e impulso del sector; controla el cumplimiento de los proyectos; supervisa la actividad de los órganos directivos adscritos e imparte instrucciones a sus titulares; ejecuta el presupuesto asignado; resuelve recursos y conflictos de atribuciones; y finalmente realiza las demás funciones que le asigne la normativa y las que le delegue el Consejero. Específicamente, es el superior jerárquico de la Dirección General de Seguridad e Interior y ejerce las citadas competencias respecto a la misma⁴²².

7.2.3.2.- Los órganos directivos autonómicos en materia de seguridad

En la CM, el órgano directivo⁴²³ responsable de las materias de seguridad es la Dirección General de Seguridad e Interior que lleva a cabo de forma genérica las funciones siguientes: la dirección, la gestión y la resolución de los asuntos de su incumbencia; la vigilancia y la fiscalización de las unidades subordinadas, proponiendo su régimen de funcionamiento y ejerciendo la jefatura inmediata de su personal; la remisión de información correspondiente al Consejero sobre la marcha, rendimiento y costes de los servicios a su cargo, proponiendo las modificaciones oportunas; la adopción de acuerdos en las materias de su competencia; y aquellas que se le asignen en el ámbito de la Consejería.

⁴²⁰ Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, de estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, art.1.

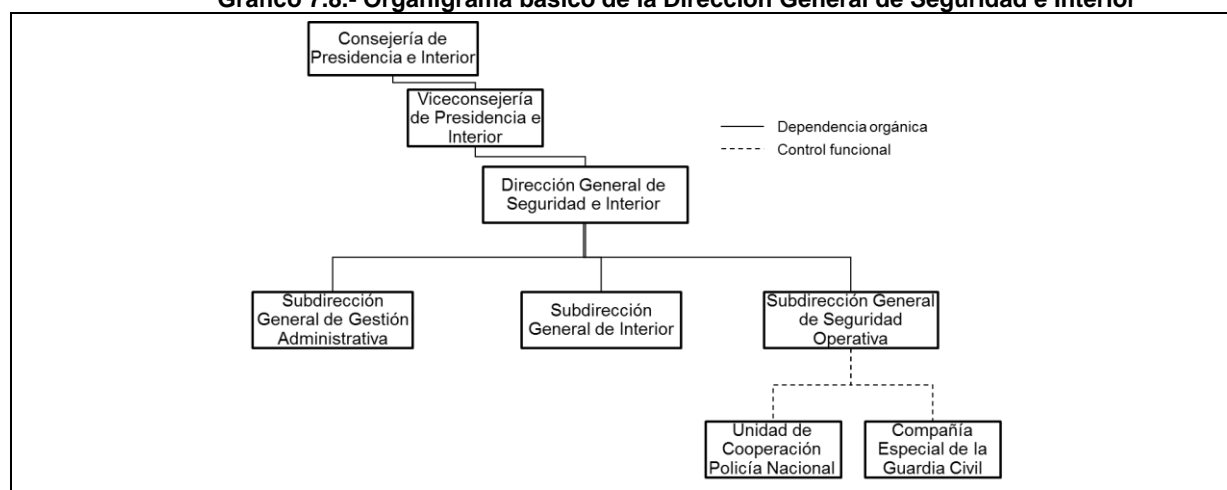
⁴²¹ Ley 1/1983, art. 44.

⁴²² Decreto 192/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, de estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, art. 8.

⁴²³ Ley 1/1983, art. 47.

Las competencias de la Dirección General de Seguridad e Interior se extienden, además de las propias de la materia de seguridad, a diversos ámbitos funcionales como los siguientes⁴²⁴: los espectáculos públicos y las actividades recreativas⁴²⁵, las asociaciones, las fundaciones y los colegios profesionales⁴²⁶ y la atención a víctimas de terrorismo⁴²⁷. Específicamente en materia de seguridad, las funciones de la Dirección General de Seguridad e Interior son: la coordinación y gestión del Programa de seguridad de la CM; la planificación de la seguridad integral de los edificios e instalaciones autonómicas; la coordinación y supervisión del control de seguridad de los edificios de la CM; la coordinación de las policías locales; la realización de estudios relacionados con la materia de seguridad en la actividad propia de la administración autonómica; el asesoramiento y colaboración técnica con los ayuntamientos; el examen y revisión de actos y acuerdos municipales en relación a las policías locales; la contratación en materia de seguridad; la tramitación de expedientes de concesión de la medalla al mérito ciudadano de la CM; la dirección superior del Cuerpo de Agentes Forestales; la coordinación de la Unidad de Cooperación de la Policía Nacional.

Gráfico 7.8.- Organigrama básico de la Dirección General de Seguridad e Interior



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el Gráfico 7.8, la Dirección General de Seguridad e Interior se articula en las siguientes unidades administrativas: Subdirección General de Gestión Administrativa, Subdirección General de Interior y Subdirección General de Seguridad Operativa. Esta Subdirección General de Seguridad Operativa asume las

⁴²⁴ Decreto 67/2009, de 16 de julio, de estructura de la Consejería de Presidencia.

⁴²⁵ Autorización de la celebración y demás funciones en relación a espectáculos taurinos; ejercer las competencias de espectáculos públicos y actividades recreativas; catálogo de espectáculos públicos y actividades recreativas.

⁴²⁶ Registro de asociaciones; expedientes de utilidad pública de asociaciones y control de su gestión; registro de fundaciones; registro de colegios profesionales.

⁴²⁷ Ejecución autonómica de atención a víctimas del terrorismo; convenios de colaboración con entidades sin fines de lucro que presten ayuda a víctimas y familiares; acciones de fomento de la sensibilización social en apoyo a las víctimas y repulsa al terrorismo.

funciones de coordinación de las Unidades de las FCSE que mediante convenios han sido asignadas para la ejecución de las competencias de seguridad de la CM (Unidad de Cooperación del Cuerpo Nacional de Policía y Compañía Especial de la CM de la Guardia Civil).

7.2.3.3. Las unidades de las FCSE dependientes funcionalmente de la CM

La CM puede ejercer sus competencias autonómicas en seguridad mediante la suscripción de acuerdos y/o convenios con el Ministerio del Interior. Por ello, la CM ha desarrollado un sistema de convenios con el Ministerio entre los que se cuentan dos convenios dedicados a la puesta a disposición de unidades de las FCSE (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) para la ejecución de determinadas tareas⁴²⁸. Estas unidades dependen orgánicamente de las unidades territoriales de las FCSE en la CM y funcionalmente de la Consejería de Presidencia de la CM, como Consejería competente en materia de seguridad.

a) La Unidad de Cooperación del CNP con la CM

La Unidad de Cooperación de la CM es fruto de uno de los puntos establecidos en el Protocolo General de Colaboración firmado por el Ministerio del Interior y la CM en noviembre de 2008⁴²⁹. El acuerdo aludía a la adscripción de una unidad de la Policía Nacional para participar en la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la CM y, específicamente, para las tareas de protección y escolta de autoridades y las funciones de inspección y control del juego. Por ello, este órgano se creó en 2009 con el objetivo de articular las tareas de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas, de protección y escolta de sus autoridades y de prestación de los servicios policiales necesarios para la inspección y el control del juego en el ámbito autonómico⁴³⁰. Posteriormente, el convenio de colaboración fue prorrogado en los años 2012 y 2014.

Para la ejecución de las tareas asignadas, la Unidad se encuentra dotada de un máximo de 80 efectivos que se encuadran en secciones y grupos. En líneas generales, la CM suele encargarse de parte de su financiación, asumiendo el 50 % de los gastos de personal y el 100 % de los complementos y las dietas. En la actualidad, las tareas

⁴²⁸ El sistema de convenios se estudia en detalle más adelante en el epígrafe dedicado al sistema de coordinación interadministrativa.

⁴²⁹ Resolución de 11 de noviembre de 2008, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Protocolo general de colaboración entre el Ministerio del Interior y la CM. Término cuarto.

⁴³⁰ Resolución de 26 de agosto de 2009, de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, Convenio de colaboración Ministerio del Interior-CM por el que se adscribe una Unidad de Cooperación del CNP.

relacionadas con las funciones de inspección del juego se encuentran pendientes de traspaso (actualmente se ejercen a través del Delegado del Gobierno mediante otro convenio específico para su ejecución por los servicios centrales de la Dirección General de la Policía (Brigada de Juego).

La Unidad de Cooperación de la CM es la única unidad del Cuerpo Nacional de Policía que cuenta con las características señaladas, lo que la hace única en su especie. Esta peculiaridad deriva del hecho de que, en realidad, la CM no puede tener adscrita una unidad de la Policía Nacional en los términos estrictos del marco normativo⁴³¹ (estas unidades sólo pueden adscribirse a las CCAA que pudiendo crear policía autonómica, no la creen en realidad; es decir, si no figura en el Estatuto la posibilidad de la creación de policía autonómica, no se puede adscribir una unidad de la Policía Nacional). En el caso de la CM, solamente se pueden materializar las competencias de seguridad mediante convenios con el Ministerio del Interior para la ejecución por FCSE⁴³². Esta imposibilidad jurídica se superó mediante la firma de un convenio que, entre otras estipulaciones, contenía la creación de una unidad de cooperación denominada Unidad de Cooperación (y no Unidad Adscrita) que mantenía básicamente las mismas características que el resto de Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía. En todo caso, esta circunstancia genera una cierta ambigüedad con respecto al régimen jurídico de la Unidad de Cooperación, especialmente en la gestión de personal (en la que se aplica por analogía la normativa de las unidades adscritas). Adicionalmente, también existe ambigüedad en la dependencia orgánica de la Unidad de los servicios centrales o de la organización periférica de la Dirección General de la Policía, puesto que respecto a este punto existen contradicciones en el marco normativo⁴³³.

b) La Compañía Especial de la Guardia Civil en la CM

La Compañía Especial de la CM de la Guardia Civil fue creada como consecuencia de la firma de un convenio de vigilancia y protección de edificios autonómicos entre el Ministerio del Interior y la CM en diciembre del año 1996 y sucesivamente prorrogado en los años 1998, 2000, 2001, 2004, 2007 y 2014. La finalidad de la unidad es materializar las obligaciones adquiridas por la Cuerpo a través del convenio citado encuadrando orgánicamente a los destacamentos establecidos en los edificios objeto de la protección y

⁴³¹ LO 2/1986, arts. 37, 39 y 47

⁴³² Tal es el caso de los diversos convenios temáticos existentes en materias como policía administrativa del medioambiente, inspección del transporte por carretera, vigilancia y protección de edificios, inspección de juegos de azar, etc.

⁴³³ La orden INT/28/2013, art. 2.1.b, determina que las Unidades de Cooperación dependen de la Jefatura Central de Operaciones, subordinada al Director Adjunto Operativo (servicios centrales); mientras que por otra parte, la cláusula segunda del Convenio actualmente vigente determina que la Unidad de Cooperación de la CM se encuadra en las unidades orgánicas de la Dirección General de la Policía en la CM (organización periférica).

actualmente está compuesta por 158 efectivos (mayoritariamente en situación de reserva). Esta unidad se integra en la organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil a través de la Unidad de Protección y Seguridad, de la que depende orgánicamente.

Por su parte, la administración autonómica contribuye a la financiación de estos servicios, principalmente a través de los complementos del personal asignado y los gastos corrientes y, podrá realizar sugerencias o propuestas sobre el desempeño de los servicios de vigilancia y protección, pero la asignación de efectivos y características de la prestación del servicio son decisión de la Guardia Civil.

7.2.4.- Los órganos locales del sistema de seguridad ciudadana de la CM

El segmento local del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM está basado sobre las estructuras municipales. Existe una importante heterogeneidad de la organización municipal dado que ésta se articula en función de las características de cada municipio. En todo caso, cabe diferenciar entre órganos superiores, directivos y unidades administrativas. A continuación se describen las particularidades del sistema de seguridad ciudadana en el ámbito local y posteriormente se analizan en detalle sus órganos superiores y unidades administrativas, articuladas en torno a los cuerpos de policía local. Finalmente, se analiza separadamente el modelo de seguridad ciudadana del Ayuntamiento de Madrid dadas sus especiales características.

7.2.4.1.- Las peculiaridades del sistema de seguridad ciudadana en el ámbito local

En la actualidad, el nivel local de la seguridad se enfrenta a importantes desafíos como consecuencia de la evolución de la sociedad y de su impacto en las ciudades, en los gobiernos locales y en los modelos de gestión y prestación de los servicios públicos locales (Arenilla, 2011; Ruano, 2014). En lo que respecta a la seguridad, el nivel local se ha encontrado influenciado por la dinámica general de las políticas de seguridad y su específica aplicación en lo local (Agirreazkuenaga, 2000; Castells, 2000; Amoedo, 2000; Barcelona, 2006; Robert, 2007; Arenilla y Leguey, 2006; Recasens, 2007; Curbet, 2006 y 2009; Ruano, 2014). Adicionalmente, conviene resaltar que existen diversas visiones de entender la participación del nivel municipal en las políticas de seguridad, unas formas tienden a conceder más importancia a los cuerpos de policía local y propugnan el crecimiento de su ámbito funcional, mientras que otras tienen una visión de la policía local más cerrada sobre la regulación del tráfico y el control de las ordenanzas municipales. Por ello, la visión de la seguridad local que se adopte tiene correlatos directos en el diseño organizativo adoptado que influye en cambio institucional producido.

El marco normativo del régimen local⁴³⁴ atribuye a los municipios competencias genéricas en materia de seguridad, tales como la policía local, regulación del tráfico, del estacionamiento de vehículos en la vía pública y movilidad urbana, etc.⁴³⁵. Sin embargo, no señala cuál debe ser la forma de ejercer estas competencias, derivando su regulación a la normativa sectorial. En concreto, la LO 2/1986 determina que el nivel local de seguridad ejercerá sus competencias a través de los cuerpos de policía local, estableciendo claramente que la no existencia de la policía local no exime al municipio de las competencias atribuidas⁴³⁶.

Actualmente, la CM tiene 137 Ayuntamientos con Cuerpo de Policía Local⁴³⁷. Estos cuerpos se caracterizan por su heterogeneidad, existiendo un abanico que abarca desde el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, con una importante tendencia a la actividad policial integral y cuyas características institucionales⁴³⁸ mediatizan toda la actividad general de policía local en la CM, hasta cuerpos con un número de funcionarios mínimo (anecdóticamente, el Cuerpo de Policía Local de Talamanca del Jarama tiene dos funcionarios y el de Rascafría por sólo uno).

Las policías locales se configuran institucionalmente como policías ordinarias, por lo que se les otorga un importante contenido funcional, similar al de las FCSE o policías autonómicas. Sin embargo, desde una perspectiva organizativa ocupan una posición de subordinación respecto a las FCSE, ya que se limita su actuación plena como policía judicial. A pesar de lo señalado, la evolución de la seguridad en la esfera local (por las causas enumeradas al principio) ha llevado consigo que las policías locales no sólo vean aumentadas sus prestaciones, sino que hayan asumido también algunas actividades de policía judicial⁴³⁹.

Esta tendencia continuada hacia la extensión de las atribuciones y demandas de servicios públicos locales de seguridad ha generado un incremento constante del volumen

⁴³⁴ Ley 7/1985, art. 25.

⁴³⁵ Es preciso señalar que la redacción original de la Ley 7/1985 atribuía a los municipios competencias de seguridad en lugares públicos; ésta competencia ha desaparecido de las atribuciones municipales en la nueva redacción del art. 25, establecida por ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

⁴³⁶ El art. 51 de la LO2/1986 determina que los municipios podrán crear cuerpos de PL para ejercer las competencias de seguridad y que en los municipios donde no exista policía local, las competencias se ejecutarán a través de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos.

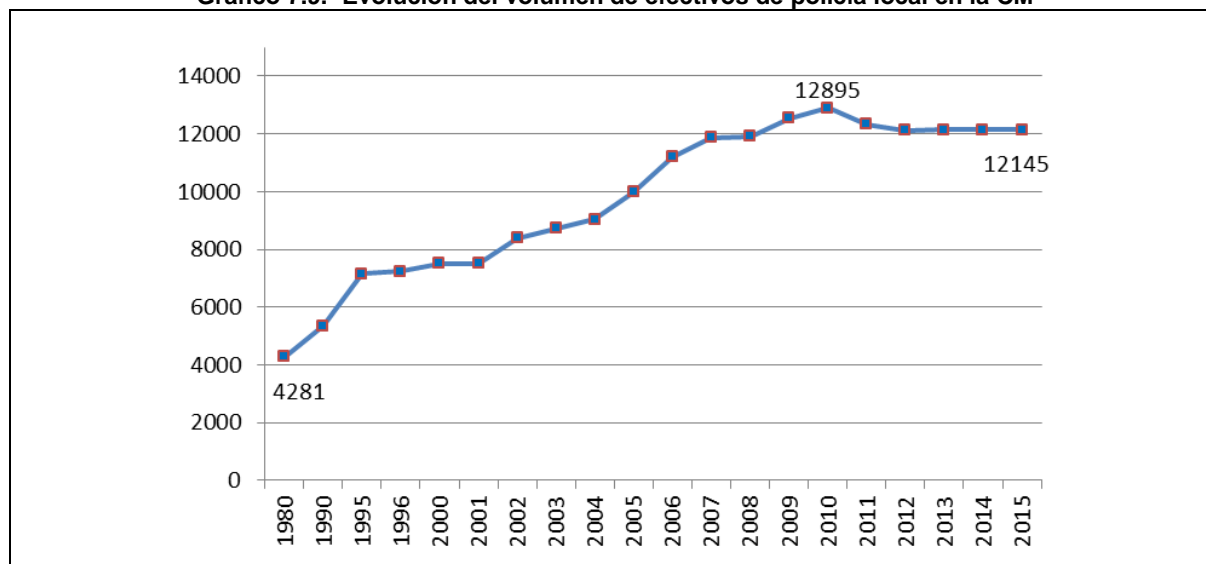
⁴³⁷ Entre esos 137 Cuerpos de Policía Local existen 23 Cuerpos que no tienen ningún funcionario.

⁴³⁸ Fuerte inercia cultural derivada de su gran tradición histórica, gran jerarquización y burocratización, rigidez normativa, alta sindicalización, etc. (Ruano, 2014), a lo que hay que agregar el peso que sus 6492 funcionarios alcanza en relación a la totalidad de efectivos de las policías locales de la CM.

⁴³⁹ Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local, D.A. 10ª; Ley 22/2006, de Capitalidad, art. 35; Convenio Marco de colaboración, cooperación y coordinación MIR-FEMP en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial, etc.

de los efectivos de las policías locales de la CM hasta el año 2010. A partir del año 2010 se produce un estancamiento, como consecuencia del contexto de reducción del gasto público (ver Gráfico 7.9)

Gráfico 7.9.- Evolución del volumen de efectivos de policía local en la CM



Fuente: CM y elaboración propia.

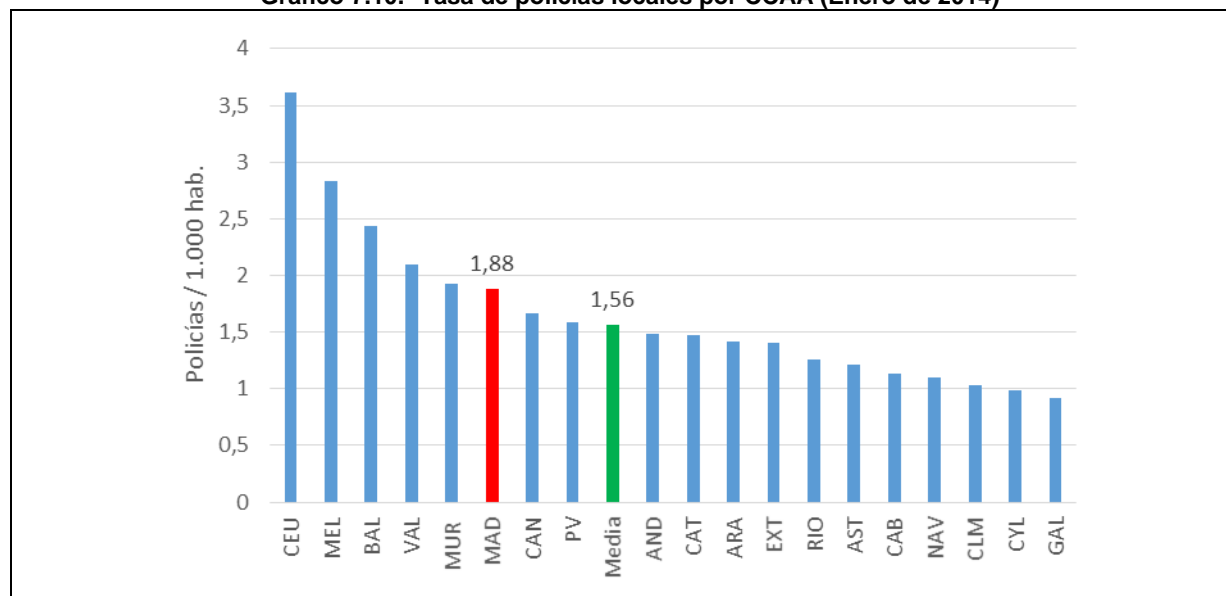
En la actualidad, la CM cuenta con 12145 efectivos de policía local, que son funcionarios pertenecientes a diversas categorías profesionales. Estas categorías profesionales se encuadran en dos escalas: la escala técnica, compuesta por las categorías de inspector, subinspector y oficial; y la escala ejecutiva, compuesta por las categorías de suboficial, sargento, cabo y policía, la existencia de efectivos en cada una de las categorías se detalla en la Tabla 7.6.

Tabla 7.6.- Efectivos de las policías locales de la CM (31 diciembre 2015)

Escala	Categoría	Efectivos
Técnica	Inspectores	7
	Subinspectores	25
	Oficiales	64
Ejecutiva	Suboficiales	90
	Sargentos	402
	Cabos	983
	Policías	10574
Total efectivos de las policías locales de la CM		12145

Fuente: Elaboración propia

El Gráfico 7.10 pone de manifiesto como la CM es una de las administraciones regionales con mayor tasa de policía local. Las tres mayores tasas autonómicas de policía local corresponden a las CCAA de Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia y las que menos tasa policial alcanzan son Galicia, Castilla y León y Castilla-La Mancha. Aunque las mayores tasas de policía local se alcanzan en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Gráfico 7.10.- Tasa de policías locales por CCAA (Enero de 2014)

Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito de la seguridad local madrileña ha tenido una gran influencia el Programa de Seguridad de la CM, que se suele conocer como Proyecto BESCAM. El principal objeto de este programa era la financiación de efectivos policiales locales por la CM; fue muy impulsado políticamente tras las elecciones autonómicas de 2003 como una apuesta del gobierno de la CM por la política de seguridad en base a la competencia autonómica de coordinación de policías locales. El programa consistía básicamente en aumentar los efectivos de las policías locales en la CM (2500 nuevos policías) financiados por la CM⁴⁴⁰, lo que supuso un aumento directo de prácticamente un punto en la tasa policial de la CM en los cinco años iniciales (Rodríguez, 2013). El proyecto se materializa por un convenio entre la CM y el Ayuntamiento correspondiente (según el acuerdo alcanzado entre la CM y la FMM que contemplaba un mecanismo de acuerdo-marco). Los Ayuntamientos adquirieron los compromisos de dedicar exclusivamente a los agentes a tareas de seguridad ciudadana y de mantener la tasa policial previa. El convenio tiene una duración de 15 años prorrogables por otros 15 y actualmente existe una importante incertidumbre respecto a la continuidad del mismo (los primeros convenios firmados finalizan en 2018).

Este programa siempre ha sido muy controvertido políticamente por las acusaciones municipales de incumplimiento de la financiación por la CM, y las acusaciones autonómicas del incumplimiento de la dedicación de los policías a seguridad ciudadana y el mantenimiento de la tasa policial previa por los Ayuntamientos. En general, estas

⁴⁴⁰ Adicionalmente, se financiaban también medios materiales (vehículos, combustible, transmisiones, equipamiento, etc.).

controversias se utilizan como arma política cuando el gobierno municipal no tiene el mismo color político que el autonómico y han sido especialmente intensas en los últimos años debido al entorno de contracción de gasto público y la cada vez más próxima decisión sobre la prórroga.

7.2.4.2.- La estructura organizativa local en materia de seguridad

La estructura administrativa destinada a gestionar la seguridad ciudadana en el ámbito local se ha desarrollado en cada municipio de forma diferente en función de la potestad de autoorganización de los ayuntamientos. No obstante, de forma general cabe establecer que esta estructura esté integrada por varios tipos de órganos: los órganos superiores, los órganos directivos y las jefaturas de los cuerpos de policía local. A continuación se describen las principales características de los mismos.

a) Los órganos superiores locales en materia de seguridad ciudadana

Los órganos superiores de nivel local de la seguridad son: el Alcalde y el Concejal de Seguridad Ciudadana. La normativa de régimen local⁴⁴¹ atribuye a los Alcaldes ciertas competencias en materia de seguridad como, entre otras, las siguientes: la dirección del gobierno y la administración municipal, lo que implica la aprobación de las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo de las policías locales; el desempeño de la jefatura superior de todo el personal, lo que supone que es quien acuerda su nombramiento y sanciones; ejercer la jefatura de la Policía Municipal, lo que implica el desempañamiento del mando político-administrativo del cuerpo; sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, lo que implica la resolución de expedientes generados en la actividad de policía administrativa, entre otras.

Las competencias del Alcalde pueden delegarse en determinados concejales. Habitualmente, excepto en los casos de los municipios muy pequeños y con organización municipal muy reducida, suele existir un Concejal delegado en materia de seguridad. Esta figura se suele denominar Concejal Delegado de Seguridad Ciudadana o Concejal de Seguridad Ciudadana⁴⁴². Este órgano superior depende jerárquicamente del Alcalde y habitualmente tiene subordinado orgánicamente al Cuerpo de Policía Local.

⁴⁴¹ Ley 7/1985, art. 21 y 23.

⁴⁴² Sin perjuicio de otras denominaciones como entre otras Concejal de Gobierno de Seguridad Ciudadana, Concejal de Seguridad y Emergencias, Concejal de Seguridad Ciudadana y Protección Civil, etc. Adicionalmente, la denominación de las Concejalías está supeditada a la mayor o menor dimensión del gobierno municipal y a la acumulación de áreas en una misma Concejalía.

b) Los órganos directivos locales en materia de seguridad ciudadana

Además de los órganos señalados se han generado otras unidades administrativas con categoría de órganos directivos que se sitúan entre los órganos superiores y las jefaturas de los cuerpos de policía local, sobre todo en aquellos municipios de mayor tamaño y complejidad. Estas figuras han ido adquiriendo diversas denominaciones (Director de Seguridad Ciudadana, Director de Servicios de Seguridad, Coordinador de Servicios de Seguridad, Coordinador General de Seguridad y Emergencias, Director General de Seguridad y Emergencias, etc.)⁴⁴³.

Los órganos directivos se generan para ejercer la coordinación de las áreas de seguridad, protección civil y emergencias, en municipios cuyas características así lo requieren debido al volumen o complejidad de las citadas áreas. No obstante, estas figuras suelen ser controvertidas (excepto en ayuntamientos muy institucionalizados) por diversas razones. Por un lado, porque el nombramiento como cargo de confianza política asegura la sintonía con el entorno político, pero no garantiza la sintonía con el entorno técnico-profesional. Por otro lado, porque la debilidad institucional de esta figura la incapacita para reducir la fricción entre ambos entornos citados en situaciones de conflicto⁴⁴⁴. Por último, porque los órganos directivos se han utilizado con frecuencia para supervisar al Jefe de la Policía Local a través del nombramiento de algún policía local de inferior categoría afín al equipo de gobierno, utilizándose además el nombramiento como recompensa o demostración de la confianza política o personal⁴⁴⁵.

c) Las jefaturas de policía local y los cuerpos de policía local

El marco normativo⁴⁴⁶ establece que los municipios participan en el mantenimiento de la seguridad y que pueden crear sus cuerpos de policía local para ejercer sus competencias. Los cuerpos de policía local se configuran como institutos armados de naturaleza civil, por lo que organizan de manera jerárquica y se rigen por los mismos

⁴⁴³ En la presente investigación no ha sido posible obtener un mínimo censo de los municipios de la CM que han incorporado este tipo de figuras, debido a que están muy vinculadas a las características específicas de cada organización municipal.

⁴⁴⁴ Las figuras contempladas en el marco normativo son exclusivamente el Alcalde (y Concejal en caso de delegación) y el Jefe del Cuerpo de Policía Local.

⁴⁴⁵ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 3 de febrero de 2016, entrevista realizada a ex alto cargo de la CM realizada el día 8 de marzo de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad y directivo de una Asociación de Mandos Policiales realizada el día 22 de marzo de 2016 y entrevista realizada a directivo de CPL y ex alto cargo municipal realizada el día 19 de abril de 2016.

⁴⁴⁶ LO 2/1986, art. 1 y 51 y ley 4/1992, art. 4.

principios generales que los cuerpos policiales estatales y autonómicos. Por ello, al igual que el resto de cuerpos policiales, su finalidad es la defensa de los derechos fundamentales y garantizar la seguridad ciudadana.

Específicamente, las funciones de los cuerpos de policía local son⁴⁴⁷: la protección de las autoridades municipales y la vigilancia y custodia de edificios e instalaciones municipales; el ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano (pudiendo existir otros cuerpos de funcionarios no policiales para estas funciones); la instrucción de atestados por accidentes de circulación, comunicándolos a las FCSE; la policía administrativa municipal; el participar en funciones de policía judicial como colaboradores de las FCSE; el auxilio en accidentes, catástrofes o calamidades públicas; la prevención y actuación tendente a la evitación de actos delictivos, dando cuenta a las FCSE; la vigilancia de espacios públicos y la colaboración con las FCSE en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas cuando se les requiera; y la cooperación en la resolución de conflictos privados cuando se les requiera.

La cúspide del modelo organizativo de estos cuerpos la ocupa la Jefatura del Cuerpo de Policía Local. Esta figura se nombra por el Alcalde mediante sistema de libre designación, por lo que su sistema de selección es discrecional⁴⁴⁸, aunque el candidato debe ser el integrante del Cuerpo de mayor categoría o perteneciente a otro cuerpo de policía local con la categoría profesional requerida. Este órgano ejerce la dirección, coordinación y supervisión de las operaciones del Cuerpo mediante el desarrollo de las funciones siguientes⁴⁴⁹: exigir a todos sus subordinados el cumplimiento de sus deberes; designar el personal que integra las unidades y servicios; dirigir, coordinar e inspeccionar la actuación y funcionamiento de todos los servicios y dependencias; elaborar la memoria anual del Cuerpo; elevar al Alcalde los informes de funcionamiento y organización de los servicios que estime oportuno o se le requieran; proponer la iniciación de procedimientos disciplinarios y la concesión de distinciones; proponer la formación profesional y permanente del personal; acompañar a la corporación en aquellos actos públicos que sea requerido; y comunicarse con las FCSE, Jefatura Provincial de Tráfico y los órganos de Protección Civil para una eficaz colaboración en materia de seguridad y protección ciudadanas; entre otras.

Como se ha destacado con anterioridad, la CM cuenta con 137 municipios que tienen cuerpo de policía local. Sin embargo, una parte de ellos (23) no están integrados por ningún funcionario, por lo que no pueden ser considerados como CPL reales. El resto de ellos (113

⁴⁴⁷ LO 2/1986, art. 53 y ley 4/1992, art. 10.

⁴⁴⁸ Ley 4/1992, art. 32

⁴⁴⁹ Decreto 112/1993, art. 19.

cuerpos sin contar al Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, que será objeto de tratamiento específico en el siguiente epígrafe) se caracteriza por su heterogeneidad. Así, en los grandes municipios existen cuerpos de policía local con importantes plantillas mientras que en municipios pequeños hay Cuerpos que disponen de un único funcionario. A pesar de ello, el marco normativo⁴⁵⁰ determina una estructura mínima de los cuerpos de policía local en función de su plantilla y del número de habitantes del municipio. La Tabla 7.7 muestra la estructura de categorías profesionales mínima de un cuerpo de policía local en función del número de habitantes y del número de sus integrantes.

Tabla 7.7.- Criterios de organización de las plantillas de policías locales en la CM

Categoría	Criterio mínimo	Obligatorio	Potestativo
Inspector	1 por cada 2 subinspectores	Población > 250000 o Cuerpo > 275 efectivos	Población > 150000
Subinspector	1 por cada 2 oficiales	Población > 150000 o Cuerpo > 200 efectivos	Población > 75000
Oficial	1 por cada 2 suboficiales	Población > 75000 o Cuerpo > 125 efectivos	Población > 25000
Suboficial	1 por cada 2 sargentos	Población > 35000 o Cuerpo > 35 efectivos	Población > 15000
Sargento	1 por cada 3 cabos	Cuerpo > 15 efectivos	-
Cabo	1 cabo/8 policías Cuerpo > 100 efectivos	En todos los cuerpos	-
	1 cabo/6 policías Cuerpo entre 20 y 100 efectivos		
	1 cabo/4 policías Cuerpo < 20 efectivos		

Fuente: Decreto 112/1993 y elaboración propia

En todo caso, estos criterios han dado lugar a una gran variedad y heterogeneidad de los cuerpos de policía local, especialmente en el dimensionamiento de las plantillas. A modo de ejemplo, la Tabla 7.8 recoge las tasas de densidad policial en los diez municipios más poblados y en los diez municipios menos poblados de los que cuentan con policía local en la CM. Los datos expuestos permiten poner de manifiesto como existe una amplia diversidad tanto en el número de habitantes por policía como en la tasa de policías por mil habitantes, lo que denota la gran heterogeneidad de los cuerpos de policía local de la CM, así como las grandes tasas policiales observadas en los municipios pequeños (superiores a 4 policías/1000 habitantes). Existen varios factores que contribuyen a esta situación, en primer lugar la inexistencia de referentes adecuados respecto a cuales son las tasas adecuadas de densidad policial en entornos tanto urbanos como rurales⁴⁵¹; en segundo lugar, la potestad municipal de autoorganización que determina tanto la dimensión de la plantilla como el porcentaje de ocupación de la misma; en tercer lugar, la mayor o menor

⁴⁵⁰ Ley 4/1992, art. 30 y 31 y Decreto 112/1993, de 28 de octubre, Reglamento marco de Organización de las PPLL de la CM, art. 15, 16 y 17.

prioridad atribuida en el municipio a la seguridad; y, en cuarto lugar, el efecto del Programa de Seguridad de la CM, que generó una cierta inflación policial en los municipios pequeños.

Tabla 7.8.- Tasas de densidad policial de los municipios más y menos poblados de la CM

Municipio	Población	Plantilla Policía	Habitantes / policía	Policías / 1000 hab.
Madrid	3141991	6492	484	2,07
Móstoles	206263	360	573	1,75
Alcalá de Henares	198750	303	656	1,52
Fuenlabrada	195180	236	827	1,21
Leganés	186907	236	792	1,26
Getafe	174921	261	670	1,49
Alcorcón	167136	266	628	1,59
Torrejón de Ardoz	126934	243	522	1,91
Parla	125056	155	807	1,24
Alcobendas	113055	232	487	2,05
Venturada	1991	8	249	4,02
Fuentidueña de Tajo	1954	3	651	1,54
Rascafría	1739	1	1739	0,58
Belmonte de Tajo	1625	3	542	1,85
Batres	1568	8	196	5,10
Fresnedillas de la Oliva	1554	4	389	2,57
Titulcia	1234	4	309	3,24
Santa María de la Alameda	1199	5	240	4,17
Pezuela de las Torres	783	4	196	5,11
Cabanillas de la Sierra	733	4	183	5,46

Fuente: CM y elaboración propia

En relación con la dimensión organizativa, los cuerpos de policía local se han estructurado en función de su propia normativa municipal, por lo que no existe un modelo organizativo único, sino que se evidencia diversos modelos en función del tamaño del municipio, del número de efectivos del cuerpo del tamaño del cuerpo y de las características de los servicios prestados.

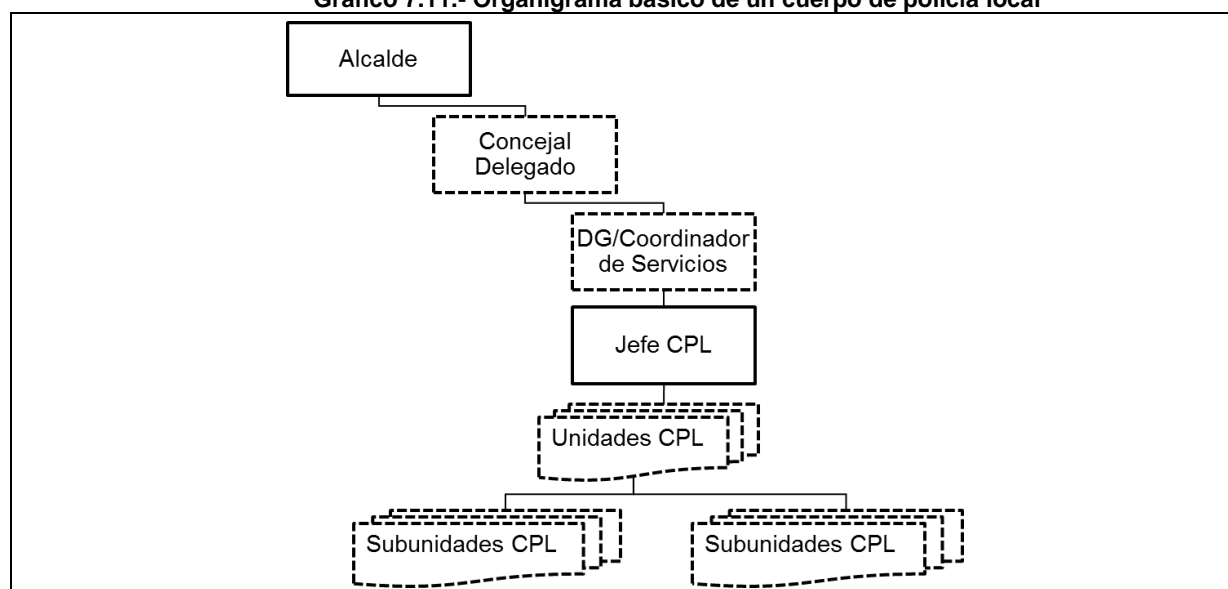
A pesar de lo señalado, los principales criterios de departamentalización utilizados son: la especialización funcional y la turnicidad. La especialización funcional se suele emplear en los cuerpos grandes y comprende especializaciones en seguridad ciudadana y/o policía de barrio/proximidad, unidades especiales de atención a determinados colectivos, policía administrativa, oficinas de denuncias, servicios de tráfico, servicios administrativos, etc. El criterio de turnicidad suele ser el parámetro básico que frecuentemente se utiliza en las policías locales de menor tamaño y que necesariamente están obligados a ser más generalistas en su actuación. Bajo este criterio, los departamentos se agrupan en función de los turnos temporales de servicio (turnos de mañana, tarde y noche; primer, segundo y tercer turno; primera, segunda y tercera sección, correspondiendo cada sección a un turno,

⁴⁵¹ Se viene utilizando tradicionalmente utiliza como referencia la tasa de 2 policías locales/1000 habitantes,

o denominaciones similares). Finalmente, en los cuerpos policiales muy pequeños (menores de 10-15 efectivos) no suele dar ningún tipo de departamentalización.

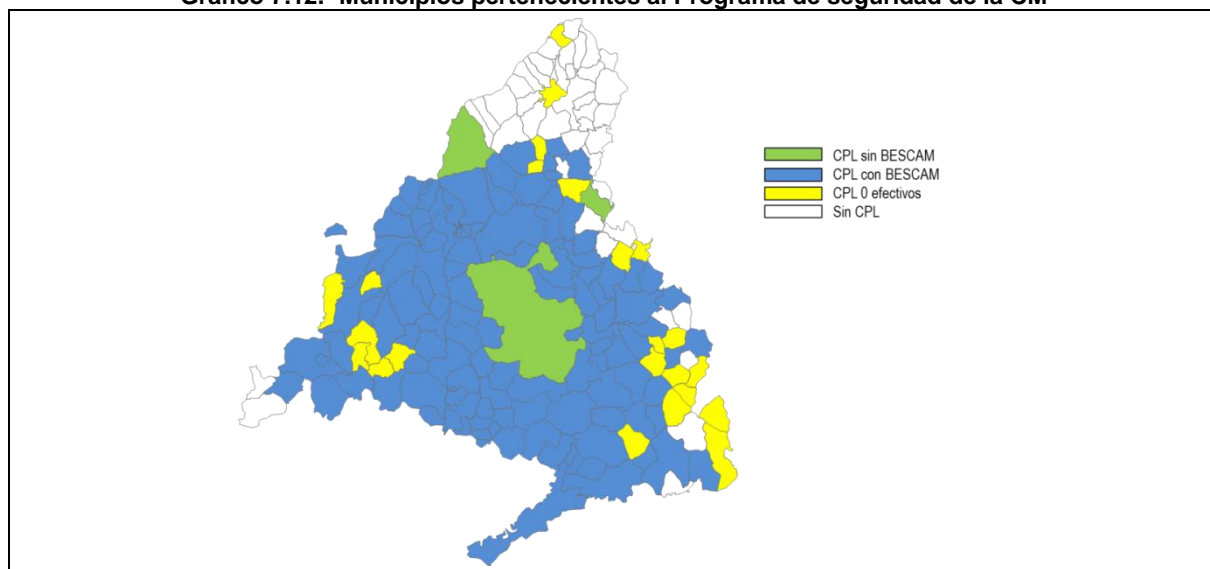
El Gráfico 7.11 expone el organigrama básico de un cuerpo de policía local. Los órganos representados en trazos discontinuos corresponden a unidades que no siempre se generan. Por su parte, las unidades/subunidades de los cuerpos policiales obedecerán en cada caso a los criterios de departamentalización citados anteriormente. Como se puede observar, la estructura organizativa de los cuerpos policiales depende de las características político-administrativas del ayuntamiento correspondiente y del número de efectivos del cuerpo.

Gráfico 7.11.- Organigrama básico de un cuerpo de policía local



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el Programa de seguridad de la CM ha tenido un impacto notable sobre los cuerpos de policía local de la región. El Gráfico 7.12 permite verificar como existen efectivos del Programa en la totalidad de los cuerpos de policía local a excepción de Madrid, Rascafría y Talamanca del Jarama).

Gráfico 7.12.- Municipios pertenecientes al Programa de seguridad de la CM

Fuente: CM y elaboración propia

La Tabla 7.9 detalla las fases de incorporación de efectivos y municipios componentes de cada fase. En la misma podemos observar como las primeras fases alcanzaron a los municipios mayores, mientras que la 5ª fase se conformó como una fase de cierre, que extendió el Programa a la práctica totalidad de los municipios, independientemente de las características de los municipios y de sus cuerpos policiales.

Tabla 7.9- Secuencia de implantación del Programa de Seguridad de la CM por fases y municipios

Fase	Fecha Acuerdo CM	Fecha firma convenios	Efectivos	Núm. Municipios	Municipios
Piloto	13.01.04	13.01.04	200	1	Móstoles
1ª	09.09.04	20.09.04	570	16	Alcalá de Henares, Fuenlabrada, Getafe, Alcorcón, Leganés, Parla, Coslada, Pozuelo de Alarcón, Alcobendas, Torrejón de Ardoz, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, Colmenar Viejo, Arganda del Rey, Boadilla del Monte, San Lorenzo del Escorial
2ª	20.01.05	14.02.05	370	15	Las Rozas, San Sebastián de los Reyes, Majadahonda, Collado Villalba, Aranjuez, Tres Cantos, Valdemoro, Pinto, Galapagar, Villaviciosa de Odón, Torreloa, Villanueva de la Cañada, Guadarrama, Algete, Mejorada del Campo
3ª	03.11.05	13.12.05	440	2+15*	Alcalá de Henares, Fuenlabrada, Getafe, Alcorcón, Leganés, Parla, Ciempozuelos, Navalcarnero, Coslada, Pozuelo de Alarcón, Alcobendas, Torrejón de Ardoz, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, Colmenar Viejo, Arganda del Rey, Boadilla del Monte

4ª	13.07.06	17.10.06	500	16+16*	Alpedrete, Arroyomolinos, Brunete, Collado-Villalba, El Escorial, Humanes, Las Rozas, Majadahonda, Meco, Moralzarzal, Rivas-Vaciamadrid, San Agustín del Guadalix, San Martín de la Vega, San Sebastián de los Reyes, Valdemorillo, Velilla de San Antonio, Villanueva del Pardillo, Alcobendas, Torrejón de Ardoz, Aranjuez, Coslada, Galapagar, Parla, Pinto, Pozuelo de Alarcón, Tres Cantos, Valdemoro, Villaviciosa de Odón, Cercedilla, Griñón, Robledo de Chavela, Soto del Real
5ª	08.05.08	22.04.09	420	61+4*	El Alamo, Collado Mediano, Colmenar de Oreja, Colmenarejo, Daganzo de Arriba, Fuente el Saz del Jarama, Morata de Tajuña, Paracuellos del Jarama, San Martín de Valdeiglesias, Sevilla la Nueva, Torres de la Alameda, Villalbilla, Chinchón, Moraleja de Enmedio, Torrejón de Velasco, Villarejo de Salvanés, Ajalvir, Aldea del Fresno, Arganda del Rey, Batres, Becerril de la Sierra, El Boalo, Bustarviejo, La Cabrera, Cadalso de los Vidrios, Camarma de Esteruelas, Campo Real, Cobeneja, Colmenar Viejo, Guadalix de la Sierra, Hoyo de Manzanares, Loeches, Manzanares el Real, Miraflores de la Sierra, El Molar, Los Molinos, Navacerrada, Navalagamella, Nuevo Baztán, Pedrezuela, Pelayos de la Presa, Pinto, Quijorna, Serranillos del Valle, Torrejón de la Calzada, Torrelaguna, Valdemoro, Valdilecha, Venturada, Villa del Prado, Villacanejos, Villamanta, Belmonte de Tajo, Cabanillas de la Sierra, Casarrubuelos, Cubas de la Sagra, Fresnedillas de la Oliva, Fuentidueña de Tajo, Navas del Rey, Perales de Tajuña, Pezuela de las Torres, Santa María de la Alameda, Los Santos de la Humosa, Tiernes, Titulcia
Total			2500	111	
*El segundo factor corresponde a ampliaciones de municipios incluidos en fases anteriores, los 200 efectivos del Proyecto piloto también fueron distribuidos en las fases.					

7.2.4.3 El modelo de seguridad ciudadana de la ciudad de Madrid

En el caso de la ciudad de Madrid, el modelo organizativo se estructura en ocho niveles jerárquicos (ver Tabla 7.10). En concreto, se diferencian dos órganos superiores, dos órganos directivos y cuatro unidades administrativas.

Tabla 7.10.- Estructura organizativa de Madrid en materia de seguridad ciudadana

Nivel jerárquico	Tipo de órgano	Denominación
1º	Órgano superior	Alcalde
2º	Órgano superior	Concejal de Gobierno
3º	Órgano directivo	Coordinador General
4º	Órgano directivo	Director General
5º	Unidad administrativa	Subdirección general
6º	Unidad administrativa	Servicio
7º	Unidad administrativa	Departamento
8º	Unidad administrativa	Sección

Fuente: Reglamento OGAAM y elaboración propia

En los órganos superiores, además del Alcalde, se identifica el Concejal de Gobierno de Seguridad Ciudadana, cuyas competencias son⁴⁵²: ejercer la representación, dirección, gestión e inspección del área de Gobierno; fijar los objetivos, aprobar los planes de actuación y asignar los recursos necesarios para su ejecución; elevar propuestas al Pleno; proponer a la junta de gobierno propuestas y proyectos normativos; proponer al alcalde la aprobación de los proyectos de organización y estructura del área; evaluar la ejecución de los planes de actuación por los órganos directivos y ejercer su control de eficacia; ejercer la superior autoridad e inspección sobre su personal subordinado (sin perjuicio de las competencias del Alcalde); resolver los conflictos entre sus órganos directivos dependientes; proponer a la junta de gobierno el nombramiento de los titulares de los órganos directivos subordinados.

Los órganos directivos de Madrid en materia de seguridad son los siguientes: los coordinadores generales y los directores generales⁴⁵³. El coordinador general depende organizativamente del concejal de gobierno y se encarga de coordinar a sus órganos subordinados dentro del ámbito asignado, así como los servicios comunes, pudiendo ejercer otras funciones que el concejal le delegue. Por su parte, al director general depende de un coordinador general y tiene como funciones: la dirección, coordinación, gestión y evaluación de sus unidades orgánicas subordinadas; la elaboración de proyectos de disposiciones, acuerdos y convenios en las materias de su competencia; la elaboración, seguimiento y control del presupuesto anual; y, las que les deleguen los demás órganos municipales.

El Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid fue creado en el año 1838 (fecha de su primer reglamento orgánico) aunque en la villa de Madrid han existido antecedentes (alguaciles, celadores y salvaguardas en beneficio de la seguridad pública) desde el siglo XI (VVAA, 2001). Actualmente, se configura como un instituto armado y de naturaleza civil que se vertebraba de forma jerárquica, bajo la superior autoridad del Alcalde, quien materializa las funciones de seguridad en la ciudad de Madrid⁴⁵⁴.

De forma genérica las funciones del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid son las funciones atribuidas a los cuerpos de policía local en el marco normativo⁴⁵⁵; no obstante, el marco reglamentario del Ayuntamiento de Madrid⁴⁵⁶ completa sus funciones determinando las siguientes: la policía administrativa municipal; la ordenación, señalización y dirección del

⁴⁵² Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid, art. 44.

⁴⁵³ Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid, arts. 46 y 48.

⁴⁵⁴ LO 2/1986, art. 51 y 52, Ley 4/1992 y ANM 1995/6, de 31 de marzo de 1995, Reglamento para el Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid (en adelante Reglamento CPMM), art. 2.

⁴⁵⁵ LO 2/1986, art. 53 y ley 4/1992, art. 10.

⁴⁵⁶ Reglamento del Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid, art. 5.

tráfico en el casco urbano de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación (el mando y gestión de las estructuras organizativas necesarias, el encauzamiento de la circulación rodada y peatonal, la vigilancia de los estacionamientos públicos e intersecciones viales y demás cometidos que tiendan a dar fluidez y seguridad al tráfico, la vigilancia del cumplimiento de las normas reguladoras del transporte, la participación en la educación vial, colaborando con organismos y centros que lo soliciten); la instrucción de atestados por accidentes de circulación por infracciones penales contra la seguridad del tráfico producidos en el término municipal, dando cuenta a las FCSE; el velar por el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de medio ambiente y cooperar con los órganos competentes en la misma; la protección y custodia de las autoridades municipales; la vigilancia de los edificios, monumentos, parques y jardines, lugares y bienes que constituyen el patrimonio municipal; la cooperación en los actos de representación corporativa; el ejercicio de policía judicial en los términos que señale el ordenamiento jurídico; el auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública, participando en los planes de protección civil; las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos, dando cuenta a las FCSE; la vigilancia de espacios públicos; la colaboración con las FCSE en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas, cuando se requiera; la protección de la seguridad ciudadana de acuerdo con la legislación vigente; y la cooperación en la resolución de conflictos privados cuando se requiera, entre otras. Como se puede observar, está presente la tendencia a las actividades de policía integral a través de la determinación de funciones de policía judicial y de cometidos de seguridad ciudadana.

Teniendo en cuenta las características de la ciudad de Madrid, el Cuerpo de la Policía Municipal es un cuerpo policial de gran volumen y complejidad organizativa. El reglamento de organización interna de este cuerpo señala que su dimensión organizativa debe ser cambiante para responder a las necesidades sociales, a la configuración territorial de la ciudad, a las características poblacionales y a los compromisos de la capitalidad⁴⁵⁷. Esta dinámica de adaptación ocasionó un proceso de transformación del Cuerpo desde los inicios del siglo XXI que se ha conservado hasta la actualidad⁴⁵⁸. Este proceso de reforma incidió en el modelo institucional, ya que modificó la estructura organizativa, la política de personal, el modelo de gestión, etc., aunque no sin importantes resistencias tanto internas al Cuerpo como externas al mismo (Ruano, 2014). En la actualidad, la Policía Municipal está compuesta por 6.492 efectivos de todas las categorías (ver Tabla 7.11). Tal y como se

⁴⁵⁷ Reglamento CPMM, art. 15.

⁴⁵⁸ Este proceso de transformación se abordó en el marco de una nueva política local de seguridad del Ayuntamiento de Madrid iniciada en 2003 que incorporaba la visión de la seguridad local que por aquel entonces se imponía.

aprecia en la Tabla en la Policía Municipal de Madrid existe la figura del agente auxiliar incluido dentro de la estructura del Cuerpo; adicionalmente cabe señalar que, de forma tradicional, en la Policía Municipal las categorías superiores (Inspector y Subinspector) son cubiertas con frecuencia por Oficiales habilitados temporalmente para el desempeño de funciones de las categorías superiores.

Tabla 7.11.- Efectivos del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid (31 diciembre 2015)

Escala	Categoría	Efectivos
Técnica	Inspectores	7
	Subinspectores	20
	Oficiales	35
Ejecutiva	Suboficiales	45
	Sargentos	210
	Cabos	445
	Policías	5730
-	Agentes auxiliares	115
Total efectivos CPMM		6492

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 7.12 recoge el sistema jerárquico de la Policía Municipal en la que se puede ver la estratificación en órganos superiores (Alcalde y Concejal), órganos directivos (Coordinador General y Director General) y unidades administrativas (Inspector Jefe, Inspección, Subinspección y Unidad).

Tabla 7.12.- Jerarquización de Unidades del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid

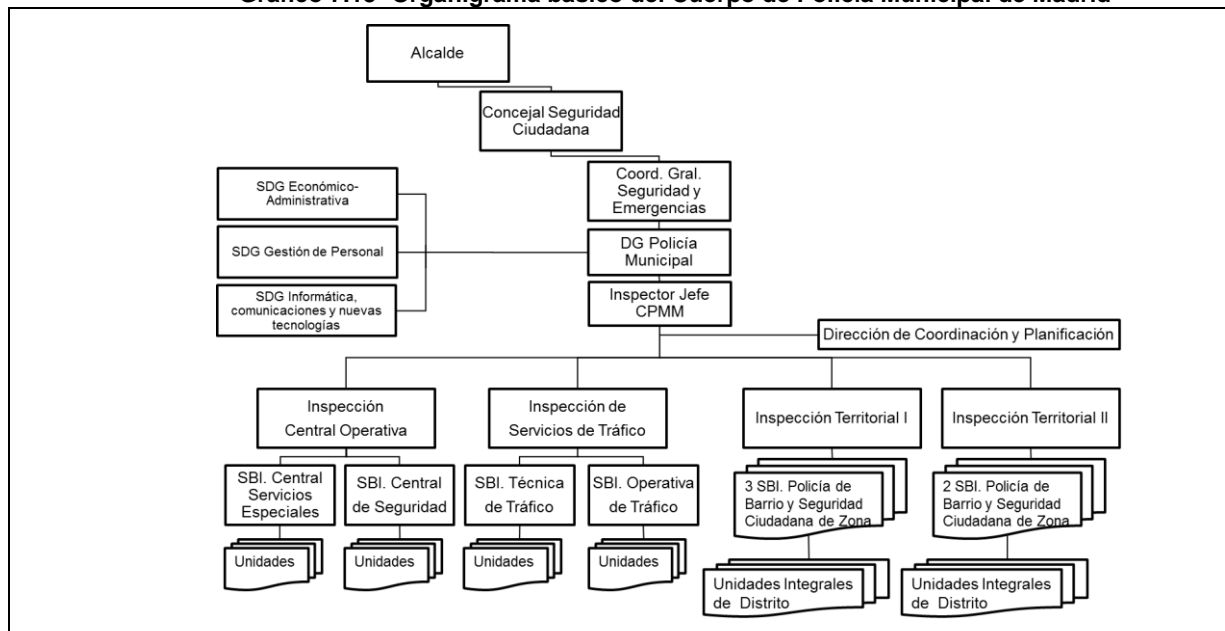
Nivel jerárquico en Ayto.	Rango administrativo	Denominación
1º	Alcalde	Alcalde
2º	Concejal	Concejal de Seguridad Ciudadana
3º	Coordinador General	Coordinador Gral. Seguridad y Emergencias
4º	Director General	Director General de la PM
5º	Subdirector General	Inspector Jefe del CPMM
6º	Servicio	Inspección central / territorial
7º	Departamento	Subinspección central / territorial
8º	Sección	Unidad central / territorial
*Los niveles 1, 2, 3, 4 están fuera de la estructura organizativa del CPMM aunque sí integran su cadena de mando.		

Fuente: Reglamento Orgánico de Gobierno y Administración del Ayuntamiento de Madrid, Reglamento del Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid y elaboración propia

Los servicios centrales se estructuran jerárquicamente en tres niveles subordinados directamente al Inspector Jefe: inspecciones, subinspecciones y unidades, adoptando una especialización funcional. Por ello, los servicios centrales se articulan en la Inspección Central Operativa y en la Inspección de Servicios de Tráfico. La Inspección Central Operativa se divide en la Subinspección Central de Servicios Especiales (Unidad de Atención y Protección de la Familia, Unidad de Apoyo y Coordinación con la Comunidad Educativa, Unidad de Medioambiente) y la Subinspección Central de Seguridad (Unidades Centrales de Seguridad 1 y 2, Unidad de Vigilancia y Protección). Por su parte, la Inspección de Servicios de Tráfico se articula en la Subinspección Técnica de Tráfico (Unidad de Atestados de Tráfico, Unidad Técnica de Tráfico) y la Subinspección Operativa de Tráfico

(Unidad Especial de Tráfico, Unidad de Servicios Protocolarios). Adicionalmente, la Dirección de Coordinación y Planificación actúa como órgano staff del Inspector Jefe (ver Gráfico 7.13).

Gráfico 7.13- Organigrama básico del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 7.13.- Organización desconcentrada del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid

Inspección territorial	Subinspección territorial	Unidad Integral de Distrito
Inspección Territorial I	Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana Zona 1	Centro, Arganzuela, Moncloa-Aravaca
	Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana Zona 2	Chamartín, Ciudad Lineal, Fuencarral, Hortaleza, Barajas, Tetuán
	Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana Zona 3	Chamberí, Retiro, Salamanca
Inspección Territorial II	Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana Zona 4	Moratalaz, Puente de Vallecas, San Blas, Villa de Vallecas, Vicálvaro
	Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana Zona 5	Carabanchel, Latina, Usera, Villaverde

Fuente: Reglamento OGAAM, reglamento CPMM y elaboración propia

Por su parte, la organización periférica o desconcentrada se encuadra en la Inspección Territorial I, que comprende tres Subinspecciones, la Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana Zona 1 (Unidades Integrales de Distrito de los distritos de Centro, Arganzuela y Moncloa-Aravaca), la Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana Zona 2 (Unidades Integrales de Distrito de los distritos de Chamartín, Ciudad Lineal, Fuencarral, Hortaleza, Barajas y Tetuán), la Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana Zona 3 (Unidades Integrales de Distrito de los distritos de Chamberí, Retiro y Salamanca); y en la Inspección Territorial II, que comprende dos Subinspecciones, la Subinspección Territorial de Policía de Barrio y

Seguridad Ciudadana Zona 4 (Unidades Integrales de Distrito de los distritos de Moratalaz, Puente de Vallecas, San Blas, Villa de Vallecas y Vicálvaro), la Subinspección Territorial de Policía de Barrio y Seguridad Ciudadana zona 5 (Unidades Integrales de Distrito de los distritos de Carabanchel, Latina, Usera y Villaverde) (ver Tabla 7.13).

Las características del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid (gran tradición histórica, volumen de efectivos⁴⁵⁹, complejidad organizativa y de gestión, tendencia hacia la policía integral, gran visibilidad de sus actuaciones, etc.) han determinado su particular proceso de institucionalización, así como su importante grado de influencia en las policías locales de la CM y en la forma en que la administración autonómica ejerce sus competencias en materia de policía local.

7.2.5. Las características de los órganos que integran el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM

Mariano Baena del Alcázar (1985) ha identificado una serie de variables que contribuyen a analizar la vertiente interna de los órganos de seguridad ciudadana, al considerarlos como órganos administrativos. Estas variables analíticas son las siguientes; la titularidad, la situación en la organización administrativa, el ámbito territorial y el tipo de actividad. En la Tabla 7.14 se incluye un resumen de las variables y de las categorías posibles en cada una de ellas.

Tabla 7.14.- Variables de estudio de la dimensión interna de los órganos administrativos

Variable	Categorías
Titularidad	-Órganos unipersonales -Órganos colegiados
Situación en la organización	-Órganos simples -Órganos complejos
Ámbito territorial	-Órganos centrales -Órganos periféricos
Tipo de actividad	-Órganos activos -Órganos auxiliares -Órganos de control

Fuente: Elaboración propia a partir de Baena del Alcázar (1985).

En el caso del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM se han analizado los órganos siguientes (ver Tabla XX): los órganos estatales de seguridad ciudadana en la CM (Delegado del Gobierno, Secretaría General de la Delegación del Gobierno, Jefatura Superior de Policía, Unidad de Coordinación Operativa Territorial, brigadas provinciales, Comisaría provincial, comisarías locales/de distrito, Zona de la Guardia Civil, Unidad de Protección y Seguridad, Comandancia de Madrid, jefaturas

⁴⁵⁹ El volumen de efectivos del CPMM supone el 53% de la totalidad de efectivos de las policías locales de la CM.

subordinadas a Comandancia, compañías territoriales y puestos); los órganos autonómicos de seguridad ciudadana en la CM (Consejero de Presidencia, Viceconsejero de Presidencia, Dirección General de Seguridad e Interior, Subdirección General de Seguridad Operativa, Unidad de Cooperación de la Policía Nacional y Compañía Especial de la Guardia Civil); y los órganos locales de seguridad ciudadana en la CM (Alcalde, Concejales, Coordinador General/Director General y Jefe del Cuerpo de Policía Local) (Ver Tabla 7.15). Adicionalmente, se incorpora una referencia a algunas características generales de los recursos humanos del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM.

Tabla 7.15.- Órganos administrativos del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM

Nivel administrativo	Órganos	Unidades
Estatual	Delegación del Gobierno	Delegado del Gobierno
		Secretaría General
	Jefatura Superior de Policía	Unidad de Coordinación Operativa Territorial
		Brigadas provinciales
		Comisaría provincial
		Comisaría local / distrito
	Zona de la Guardia Civil	Unidad de Protección y Seguridad
		Comandancia de Madrid
		Jefatura subordinada a Comandancia
		Compañía territoriales
		Puesto
Autonómico	Consejero de Presidencia	-
	Viceconsejero de Presidencia	-
	Dirección General de Seguridad e Interior	Subdirección General Seguridad Operativa
		Unidad de Cooperación
Local	Alcalde	Jefe Policía Local
	Concejal	
	Coordinación general / Dirección general	

Fuente: Elaboración propia

7.2.5.1.- La titularidad

La titularidad permite conocer quién ostenta la representación del órgano, por una persona individual (órgano unipersonal) o por una pluralidad de miembros (órgano colegiado). De este modo, el análisis de la titularidad contribuye a verificar también las dinámicas decisionales, ya que, en el caso de los órganos colegiados, se suele dar un proceso deliberativo antes de adoptar los acuerdos (Baena, 1985).

Los órganos estatales, autonómicos y locales del sistema de seguridad ciudadana de la CM se caracterizan por ser órganos unipersonales. Por lo tanto, la titularidad del órgano es ejercida por una persona física de manera individual. Adicionalmente cabe señalar que el nombramiento y separación de la totalidad de los órganos estudiados se realiza mediante mecanismos de libre designación, lo que supone una clara capacidad de influencia en el desempeño de las personas designadas. Adicionalmente, al estar compuesto el sistema por

órganos unipersonales se determina la existencia de un alto grado de personalismo y discrecionalidad en la toma de decisiones que se extiende a la totalidad de los órganos administrativos del sistema, convirtiendo así en una característica institucional del mismo.

7.2.5.2.- La situación en la organización

La situación del órgano en la estructura organizativa ayuda a dilucidar cuál es su grado de dependencia o subordinación” (Pastor Albaladejo, 2011:298). Según este criterio, los órganos administrativos se pueden clasificar en dos tipos: órganos simples y órganos complejos. Los órganos simples son aquellos de los que no depende ningún otro órgano, mientras que los órganos complejos son aquellos que tienen subordinados jerárquicamente otros órganos. En definitiva, son órganos complejos aquellos órganos que tienen atribuciones de control de los órganos inferiores (Baena, 1985).

En los órganos estatales del sistema de seguridad ciudadana de la CM se distinguen tanto órganos complejos como simples. En concreto, el Delegado del Gobierno, la Secretaría General de la Delegación del Gobierno, la Jefatura Superior de Policía, la Unidad de Coordinación Operativa Territorial, las brigadas provinciales y la Comisaría provincial son órganos complejos; mientras que las comisarias locales y las comisarías de distrito son órganos simples. En el ámbito de la Guardia Civil, la Zona de Madrid, la Unidad de Protección y Seguridad, la Comandancia de Madrid, las Jefaturas subordinadas a la Comandancia y las compañías territoriales son órganos complejos, pero los puestos son órganos simples⁴⁶⁰.

Los órganos complejos autonómico del sistema de seguridad ciudadana de la CM son los siguientes: la Consejería, la Viceconsejería, la Dirección General de Seguridad e Interior y la Subdirección General de Seguridad Operativa. Por su parte, la Unidad de Cooperación de la Policía Nacional y la Compañía Especial de la Guardia Civil son órganos simples.

Por último, los órganos complejos locales del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM son las alcaldías, las concejalías delegadas de seguridad ciudadana, los coordinadores y/o directores generales de servicios y los cuerpos de policía local. Los órganos simples del nivel local se localizan en las unidades policiales en las que los cuerpos de policía local se articulen que, en cada cuerpo policial, son diferentes.

⁴⁶⁰ En general, consideramos las comisarias locales y de distrito del CNP y los puestos de la GC como órganos simples independientemente de que haya comisarias y puestos que, dependiendo de las características de su demarcación, puedan tener órganos internos.

7.2.5.3.- El ámbito territorial

Esta variable se refiere al ámbito territorial sobre el que los órganos administrativos ejercen su competencia, permitiendo diferenciar entre órganos centrales y órganos periféricos. Los órganos centrales son aquellos que ejercen sus competencias en la totalidad del territorio donde la organización puede actuar (Baena, 1985). Por su parte, “los órganos periféricos son sedes secundarias del órgano principal, por lo que suelen desempeñar su misma actividad pero en un territorio localizado” (Pastor Albaladejo, 2011: 299)

En los órganos estatales pertenecientes al sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM se distinguen tanto órganos centrales como órganos periféricos. En concreto coexisten varios órganos periféricos como son: el Delegado del Gobierno y la Secretaría General (órganos periféricos de la AGE); la Jefatura Superior de Policía (órgano periférico de la Dirección General de la Policía); y la Zona de la Guardia Civil (órgano periférico de la Dirección General de la Guardia Civil); adicionalmente, tanto la Jefatura Superior de Policía como la Zona de la Guardia Civil cuentan con unidades desconcentradas (comisarías locales o de distrito y compañías territoriales y puestos, respectivamente) que son órganos periféricos de la Jefatura o de la Zona. Respecto a los órganos centrales, dentro de la Jefatura Superior de Policía son órganos centrales la Unidad de Coordinación Operativa Territorial, las brigadas provinciales y la Comisaría provincial; por su parte la Unidad de Protección y Seguridad, la Comandancia de Madrid y las jefaturas subordinadas a la comandancia son órganos centrales de la Zona de la Guardia Civil.

Los órganos autonómicos y los órganos locales del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM son en su totalidad órganos centrales; sin embargo, en el caso de los cuerpos policiales de grandes ciudades organizadas en distritos pueden existir Unidades periféricas de la policía local que actúen en los mismos. Tal es el caso de Madrid, en donde el Cuerpo de Policía Municipal tiene Unidades Integrales de Distrito desconcentradas.

7.2.5.4.- El tipo de actividad

Según el tipo de actividad los órganos pueden ser activos, auxiliares y de control. Los órganos activos son los que adoptan decisiones básicas para el cumplimiento de los fines de la organización. Los órganos auxiliares se ocupan de la provisión de los medios para el funcionamiento de la organización. Y los órganos de control son los encargados de la revisión de las decisiones del resto de órganos (Baena, 1985).

Los órganos estatales del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM son principalmente órganos activos. En concreto, tanto el Delegado del Gobierno como la Secretaría General son órganos activos, aunque la Secretaría General ejerce algunas competencias transversales a toda la delegación, por lo que tendría cierto carácter de órgano auxiliar. En el ámbito de la Jefatura Superior de Policía, la propia Jefatura y todas sus unidades subordinadas (Unidad de Coordinación Operativa Territorial, las brigadas provinciales, la comisaría provincial y las comisarías locales o de distrito) son órganos activos. Asimismo, en el ámbito de la Zona de la Guardia Civil, la propia Zona, la Unidad de Protección y Seguridad, la Comandancia de Madrid, las Jefaturas subordinadas a Comandancia, las compañías territoriales y los puestos son también órganos activos.

Por su parte, los órganos autonómicos (el consejero, el viceconsejero, la Dirección General de Seguridad e Interior, la Subdirección General de Seguridad Operativa, la Unidad de Cooperación de la Policía Nacional y la Compañía Especial de la Guardia Civil) y los órganos locales (el alcalde, el concejal delegado, el coordinador general o director general de servicios y el jefe del cuerpo de policía local) del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM son órganos activos. Finalmente, la Tabla 7.16 establece una clasificación de los órganos del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM en función de las variables citadas.

Tabla 7.16.- Clasificación de los órganos del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM

Nivel gubernamental	Órgano/Unidad administrativa	Titularidad	Situación en organización	Ámbito territorial	Tipo de actividad
Estatal	Delegado del Gobierno	Unipersonal	Complejo	Periférico	Activo
	Secretaría General.	Unipersonal	Complejo	Periférico	Activo / Auxiliar
	Jefatura Superior de Policía	Unipersonal	Complejo	Periférico	Activo
	Unidad de Coordinación Operativa Territorial	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Brigadas provinciales	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Comisaría provincial	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Comisaría local/distrito	Unipersonal	Simple	Periférico	Activo
	Zona de la Guardia Civil	Unipersonal	Complejo	Periférico	Activo
	Unidad de Protección y Seguridad	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Comandancia de Madrid	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Jefatura subordinada a Comandancia	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Compañía	Unipersonal	Complejo	Periférico	Activo
Autonómico	Puesto	Unipersonal	Simple	Periférico	Activo
	Consejero	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Viceconsejero	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Dirección General de Seguridad e Interior	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Subdirección General de Seguridad Operativa	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Unidad de Cooperación	Unipersonal	Simple	Central	Activo
	Compañía Especial	Unipersonal	Simple	Central	Activo
Local	Alcalde	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Concejal delegado	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	DG / Coord. servicios	Unipersonal	Complejo	Central	Activo
	Jefe del Cuerpo de Policía Local	Unipersonal	Complejo	Central	Activo

Fuente: Elaboración propia

7.2.5.5.- Los recursos humanos

Los recursos humanos del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM están principalmente integrados en las fuerzas de seguridad, por tanto, a continuación se describen las principales características de este componente policial del sistema.

El componente policial del sistema institucional está integrado por la Jefatura Superior de Policía de Madrid, la Zona de la Guardia Civil de Madrid y el conjunto de los Cuerpos de Policía Local de la CM, que actualmente están creados en 137 municipios de los 189 municipios existentes de la región. El total de efectivos policiales en la CM es de 30748, de los que 18603 corresponden a las FCSE (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil) y 12145 corresponden a los cuerpos de policía local. La Tabla 7.17) muestra los efectivos de cada tipo de fuerza policial en el ámbito nacional y en la CM.

Tabla 7.17.- Efectivos policiales en el ámbito nacional y en la CM

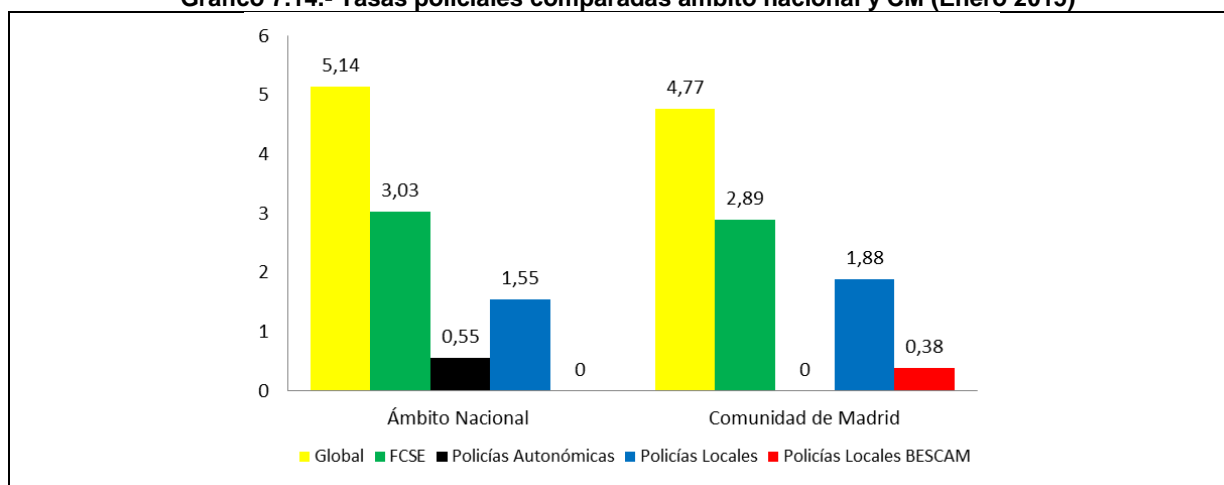
Tipo de policía	Ámbito nacional	Comunidad de Madrid
FCSE	141285	18603*
Policías autonómicas	25876	0
Policías locales	72650	12145
TOTAL	239811	30748

*Excluidos servicios centrales

Fuente: MHAP, CM y elaboración propia

En relación a la población actual⁴⁶¹ de la CM, este volumen de efectivos policiales representa unas tasas policiales en el entorno de las medias nacionales (ver Gráfico 7.14), aunque la tasa correspondiente a las FCSE es ligeramente inferior a la tasa nacional (2,89 frente a 3,03) y, por el contrario la correspondiente a las policías locales es ligeramente superior (1,88 frente a 1,55).

Gráfico 7.14.- Tasas policiales comparadas ámbito nacional y CM (Enero 2015)

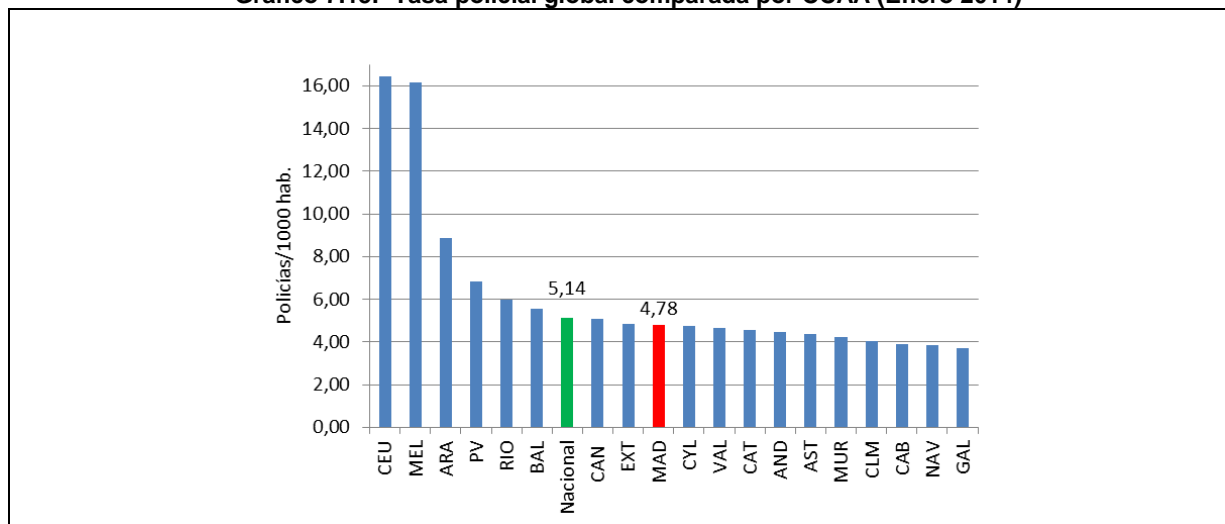


Fuente: MINHAP, CM, INE y Elaboración propia.

⁴⁶¹ La población total de la CM es de 6.436.996 habitantes, correspondiente a la actualización de 01 de enero de 2015 (INE).

Por su parte, la tasa policial global de la CM en comparación con las del resto de CCAA la sitúa en la zona media, ligeramente por debajo de la media de las CCAA (4,78 sobre 5,14) (ver Gráfico 7.15). En estos datos observamos que el componente policial del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM alcanza unas magnitudes similares al del resto del país.

Gráfico 7.15.- Tasa policial global comparada por CCAA (Enero 2014)



Fuente: INE, CM y elaboración propia.

7.2.6.- El sistema de coordinación interadministrativa de seguridad ciudadana en la CM

La coordinación y la jerarquía son principios organizativos muy relacionados, en las organizaciones administrativas dado que la coordinación se asegura incluyéndola entre las tareas de dirección; de forma que habitualmente es el órgano que ejerce la autoridad formal quien asume la tarea de la coordinación (Baena, 1985; Olías de Lima, 2006).

La configuración constitucional de la seguridad desarrollada en el marco normativo de 1986 convirtió a la coordinación en el principio fundamental del sistema institucional que se creaba. El propio marco normativo determina claramente la centralidad de la coordinación en la materia de seguridad.

"[La seguridad]...constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones, con el rigor y precisión admisibles en otras materias. [...] Hay que tener en cuenta a este respecto la ocupación por parte de la seguridad de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas [...] y las matizaciones y condicionamientos con que la configura el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y

papeles bien diferenciados. [...] La existencia de varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio con funciones similares y, al menos parcialmente, comunes, obliga necesariamente a [...] sentar el principio fundamental de la materia: El de la cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas.” (LO 2/1986, Preámbulo)

Por tanto, esta importante demanda de coordinación sumada a la ausencia de relaciones jerárquicas y, por tanto, de autoridad formal, entre administraciones determinó que la coordinación entre ellas se realice primordialmente mediante los órganos de coordinación previstos en el marco normativo⁴⁶².

Por todo ello, el sistema institucional de seguridad ciudadana se distingue por su complejidad, ya que confluyen diferentes responsabilidades procedentes de cada nivel administrativo, conformándose así como un campo organizacional⁴⁶³. Este marco determina también un cierto sistema de relaciones entre los diferentes órganos de cada nivel territorial que intervienen en el reparto de responsabilidades. Por otro lado, la dependencia de cada ámbito con respecto a los recursos de otros niveles (e incluso de recursos privados) ha ocasionado distintos patrones de relaciones matriciales. El sumatorio de estas relaciones matriciales, en un determinado campo organizacional, suele tomar la forma de redes de políticas (Arenilla, 2011; Herrero, 2014) que se suelen materializar en distintos tipos de relaciones interadministrativas

⁴⁶² Desde el punto de vista interno a cada nivel gubernamental y, siguiendo la vinculación de coordinación y jerarquía, los órganos superiores y directivos se constituyen en las máximas autoridades de coordinación, descendiendo la facultad de coordinación por la pirámide jerárquica en función de las posiciones relativas de cada órgano/unidad administrativa. En este sentido, la coordinación interna de cada nivel gubernamental del sistema institucional de seguridad es equiparable a la de cualquier otro conjunto de órganos administrativos. Pese a todo, la debilidad institucional del Delegado del Gobierno respecto a las FCSE tiene influencia negativa en la consecución de la adecuada coordinación. Adicionalmente, las fuertes tendencias institucionales de la Policía Nacional y la Guardia Civil, el reparto territorial de las funciones genéricas de seguridad y sus núcleos respectivos de funciones exclusivas, generan barreras a la coordinación real y efectiva.

⁴⁶³ Un campo organizacional es: “[...] el conjunto de organizaciones relacionadas funcionalmente y pertenecientes a un rubro de actividad similar; en cada campo organizacional se han institucionalizado un conjunto de valores, reglas, creencias y significados que son compartidos por todas las organizaciones incluidas en ese campo. La pertenencia a un campo, a una realidad institucional particular y compartida, permite a las organizaciones interpretar el mundo de manera relativamente uniforme. Del mismo modo, la estructura, cultura y comportamiento de toda organización depende en alto grado de las características del campo donde se encuentra” (Vergara, 1993: 133).

En el sistema español de seguridad ciudadana se reconocen cinco redes de política con un sistema propio de relaciones interadministrativas. Estas redes son las siguientes (Rodríguez, 2012): la red multilateral Estado-CCAA, actualmente irrelevante dada su falta de actividad; la red bilateral Estado-CCAA que se materializó en la firma de convenios; red Estado-Provincias, inexistente en la CM; la red Estado-Ayuntamientos, que se articula en torno a la Juntas Locales de Seguridad y los convenios temáticos Ministerio del Interior-Ayuntamientos; la red CCAA-Ayuntamientos, sin órganos propios y que se materializa a través de convenios, pero que es relevante dadas las fuertes competencias autonómicas en régimen local y en la coordinación de la policía local.

Por otra parte, este sistema de relaciones interadministrativas propio de la política de seguridad ciudadana se caracteriza por determinados rasgos, entre los que cabe citar (Rodríguez, 2014): el fracaso de la multilateralidad y bilateralidad no generalizada; la intensa actividad de convenios entre los niveles estatal y autonómico; la gran relevancia del nivel provincial; la existencia de órganos de relación entre los niveles estatal, autonómico y local, no generalizados, de funcionamiento irregular, resultados dispares y con tendencia a la infrutilización; la existencia de convenios entre niveles estatal y local, temáticos, homogéneos, no generalizados y no adaptados a realidades locales distintas; el fracaso de los mecanismos de participación ciudadana; y, finalmente, la fuerte influencia de las competencias autonómicas de régimen local y coordinación de policías locales.

Teniendo en cuenta lo señalado, se ha institucionalizado un sistema de coordinación interadministrativa que se vertebra en los órganos siguientes: el Consejo Regional de Seguridad Ciudadana; la Comisión de Coordinación de Policías Locales; las Juntas Locales de Seguridad; y el Consejo Local de Seguridad Ciudadana (en aquellos municipios donde se constituyan). Además, se suelen utilizar los convenios como mecanismo de coordinación interadministrativa. A continuación, se analizan estos asuntos.

7.2.6.1.- La Comisión de Coordinación de Policías Locales

La Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales es un órgano consultivo, deliberante y de participación⁴⁶⁴. Este órgano se encuentra presidido por el Consejero de Presidencia y actúan como vicepresidentes el Director General de Seguridad e Interior, el presidente de la Federación Madrileña de Municipios y el Concejal delegado de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid; son vocales, el Director General de Cooperación Local de la CM, el Director General de la Policía Municipal de Madrid, tres miembros en

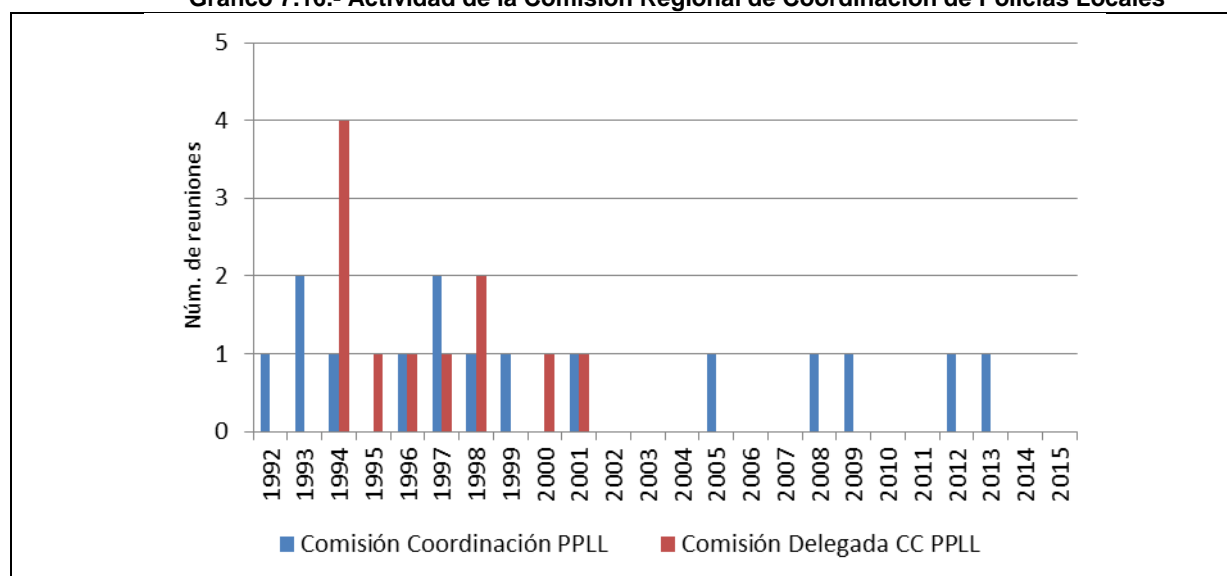
⁴⁶⁴ Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales, arts. 20, 21, 22, 23 y 25.

representación de la CM, cuatro miembros en representación del Ayuntamiento de Madrid, cinco miembros en representación de los ayuntamientos de la CM y tres miembros en representación de los sindicatos más representativos, actuando como secretario un funcionario designado por la CM. Los miembros de la Comisión son nombrados por el Consejo de Gobierno de la CM a propuesta de sus respectivas instituciones. Las reuniones ordinarias son semestrales y, con carácter extraordinario, a petición de un mínimo de cinco miembros. La Comisión informa anualmente al Consejo de Gobierno de las actividades de coordinación realizadas.

Las funciones de la Comisión son: la emisión de informes preceptivos de los proyectos normativos tanto autonómicos como locales que afecten a las PPLL; el establecimiento de criterios de homogeneización sobre medios técnicos, uniformidad y retribuciones; el informar las plantillas, convocatorias de selección, sistemas de promoción y formación; la propuesta de criterios de actuación conjunta de las PPLL; contribuir a la mediación para la resolución de conflictos profesionales de carácter no económico.

Esta Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales dispone de una Comisión Delegada. Este órgano se creó por acuerdo de la Comisión Regional y está presidida por el Director General de Seguridad e Interior. Está compuesta por seis vocales (uno de la CM, uno del Ayuntamiento de Madrid, uno del resto de los Ayuntamientos de la CM y tres por los sindicatos mayoritarios); actúa como secretario una persona designada por el DGJS. Esta Comisión Delegada tiene como función la preparación de las reuniones de la Comisión Regional y el estudio previo de los asuntos a tratar en la misma.

Gráfico 7.16.- Actividad de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales



Fuente: CM y elaboración propia.

En la Comisión Regional y su Comisión Delegada (ver Gráfico 7.16) se observa una diferencia de actividad si se compara el período 1992-2001 con su etapa posterior. Esta diferencia se debe a que tras la entrada en vigor de la ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales y el decreto 112/1993, de 28 de octubre, del reglamento marco de organización de policías locales, los ayuntamientos interesados redactaron los reglamentos orgánicos de sus respectivos cuerpos de policía local acumulándose en esta década inicial de vigencia de la ley 4/1992. Adicionalmente, ello demuestra un importante sesgo de la Comisión hacia su función de informe de los proyectos normativos en detrimento de otras funciones asignadas (ni la Comisión Regional ni la Comisión Delegada se reunieron en el periodo 2003-2004 momento crítico del Programa de Seguridad de la CM, principal hito de las policías locales de la CM).

7.2.6.2.- La Junta Local de Seguridad

En el año 1986⁴⁶⁵, se habilitó la posibilidad que cada Ayuntamiento de la CM pudiese generar su propia Junta Local de Seguridad a iniciativa del Alcalde o del Delegado del Gobierno⁴⁶⁶. La finalidad principal de este órgano es facilitar y asegurar la cooperación entre las fuerzas policiales que intervienen en el término municipal y la coordinación interadministrativa en materia de seguridad.

Las funciones de la Junta Local de Seguridad son las siguientes⁴⁶⁷: establecer las formas y procedimientos necesarios para lograr una coordinación y cooperación eficaz de los cuerpos de seguridad que actúan en el municipio; analizar y valorar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio, particularmente la evolución de la criminalidad y otros problemas que afecten a la convivencia; elaborar el Plan Local de Seguridad e impulsar la elaboración de planes conjuntos de seguridad ciudadana y de seguridad vial, evaluando su ejecución y resultados; proponer las prioridades de actuación, las acciones conjuntas y las campañas de prevención que contribuyan a la mejora de la seguridad ciudadana y la seguridad vial; emitir informes sobre las propuestas de participación de la policía local como policía judicial; evaluar y proponer la integración de la policía local en las bases de datos estatales; arbitrar mecanismos de intercambio fluido de información relevante para la seguridad ciudadana; acordar los planes específicos de colaboración y coordinación en eventos extraordinarios u otras situaciones que aconsejen la adopción de dispositivos

⁴⁶⁵ LO 2/1986, art. 53, ley 4/1992, art. 29 y RD 1087/2010, art. 2.

⁴⁶⁶ En los municipios donde no exista la policía local, el Delegado del Gobierno y el Ayuntamiento podrán establecer de mutuo acuerdo una Comisión Local de Seguridad, para analizar y evaluar la situación de la seguridad en el municipio y promover las actuaciones necesarias para prevenir la delincuencia y mejorar la seguridad y la convivencia.

⁴⁶⁷ RD 1087/2010, art. 4.

especiales; promover la cooperación con los distintos sectores sociales, organismos e instituciones, analizando los trabajos realizados en el Consejo Local de Seguridad y sus opiniones sobre los problemas de seguridad y convivencia; conocer los conflictos e incidentes de competencia surgidos entre los cuerpos policiales; cooperar con los servicios de protección civil; y efectuar el seguimiento de los acuerdos alcanzados, verificando su cumplimiento y evaluando sus resultados.

La Junta Local de Seguridad está presidida por el Alcalde (aunque si el Delegado del Gobierno asiste a las reuniones ejercerá la copresidencia junto a él) y está integrada, además, por los miembros siguientes: el Jefe o Jefes de las FCSE que ejerzan sus funciones en el municipio; un representante del Delegado del Gobierno; un representante de la CM; y tres representantes del Ayuntamiento a designar por el Alcalde. La secretaría se rota anualmente entre la AGE y el Ayuntamiento. Los superiores jerárquicos de los vocales miembros de las FCSE pueden asistir a las reuniones, previa comunicación al presidente y, además, por invitación de éste pueden asistir otras personas que se estime necesario (ver Tabla 7.18). En el caso de la Junta Local de Seguridad de Madrid, en las reuniones participan también un juez o magistrado designado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y un fiscal designado por el Fiscal Jefe del citado Tribunal⁴⁶⁸.

Las Juntas Locales de Seguridad pueden crear, bajo su dependencia organizativa y funcional, una Comisión de Coordinación Policial compuesta por los Jefes de las FCS competentes en el municipio y cuya misión principal es asegurar la coordinación y la ejecución operativa de las acciones policiales conjuntas.

Tabla 7.18.- Composición de una Junta Local de Seguridad

Figura	Desempeñada por
Presidente	El Alcalde del Municipio*
Vocales de la AGE	El/los Jefe/s de las FCSE con competencia en el municipio 1 representante de la Delegación del Gobierno
Vocales de la CM	1 representante de la Consejería de Presidencia
Vocales del Ayuntamiento	3 representantes designados por el Alcalde
Secretario	Rotatorio anualmente entre funcionarios AGE y Ayuntamiento
Podrán asistir a las reuniones: -Los Jefes orgánicos del/los vocales de las FCSE previa notificación al Presidente -Cualquier autoridad, funcionario o personas que por funciones, conocimiento o capacidad técnica se estime necesario previa invitación del Presidente	
*Copreside DELGOB si asiste	

Fuente: RD 1087/2010

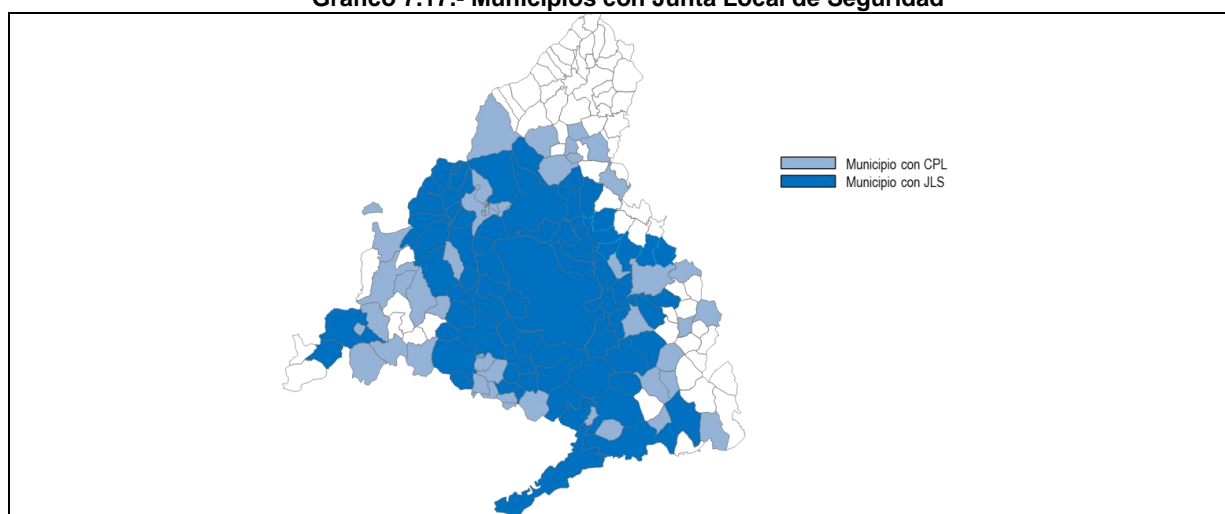
En términos generales, las Juntas Locales de Seguridad han funcionado de manera eficaz en los municipios, aunque hay autores (Gil Sacristán, 1998; entre otros) que consideran que deberían potenciarse y dotarlas de un carácter más resolutivo y operativo.

⁴⁶⁸ Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, art. 36.

En cualquier caso, en su modelo organizativo se evidencia una clara subordinación a la AGE, ya que el Delegado del Gobierno copreside las sesiones del órgano, los superiores de los Jefes de las FCSE pueden asistir a las reuniones sin necesitar invitación y la AGE influye en la agenda, ya que es obligatorio incluir los temas que proponga en el orden del día.

En relación a su composición, el Jefe del Cuerpo de Policía Local no es miembro nato de la Junta, sino que los tres representantes del Ayuntamiento son designados por el Alcalde (por lo que la presencia o ausencia de la policía local en la Junta Local de Seguridad es una decisión política). En estos órganos son de primordial importancia las relaciones personales entre sus integrantes, que condicionan notablemente, tanto a favor como en contra según los casos, la consecución de acuerdos y el posterior desarrollo de las acciones de seguridad. Por su parte, las Comisiones de Coordinación Policial subordinadas a las Juntas Locales de Seguridad, en los municipios que disponen de ellas han adquirido un gran dinamismo, por su carácter eminentemente técnico, revelándose como foros operativos y resolutivos para la gestión de la seguridad.

Gráfico 7.17.- Municipios con Junta Local de Seguridad



Fuente: Elaboración propia.

En la CM, los municipios de más de 5.000 habitantes han constituido su propia Junta Local de Seguridad. Por lo tanto, actualmente hay Juntas Locales de Seguridad en 74 municipios que engloban a más del 96 % de la población total de la CM (Ver Gráfico 7.17). Además, el Ayuntamiento de Madrid cuenta con veintiún Juntas de Seguridad de Distrito⁴⁶⁹, una en cada distrito en los que se divide la ciudad. En general, las Juntas Locales de Seguridad mantienen una actividad media de entre dos y tres reuniones anuales en los municipios de más de 20.000 habitantes y de una reunión anual en el resto. Los asuntos

⁴⁶⁹ RD 1087/2010, arts. 15 a 19.

habitualmente tratados suelen ser el seguimiento de la seguridad local (básicamente estadística de criminalidad) y la planificación de seguridad en eventos especiales (habitualmente las fiestas patronales y similares).

7.2.6.3.- Los Consejos de Seguridad Ciudadana

El marco normativo⁴⁷⁰ habilita la posibilidad de que se constituyan órganos participativos en materia de seguridad, estableciendo el consejo nacional, los consejos autonómicos y los consejos locales.

a) El Consejo Regional de Seguridad Ciudadana

En la CM se han generado el Consejo Regional de Seguridad Ciudadana y los Consejos Locales (en algunos municipios). La finalidad de estos órganos es dar cabida a los sectores sociales en el diseño de las políticas de seguridad, sobre la idea de considerar al ciudadano como el elemento central de las mismas. Estos órganos actúan bajo una serie de presupuestos básicos⁴⁷¹: el promover y corresponsabilizar a los ciudadanos en las políticas de seguridad; el profundizar en la cooperación de las FCS con los ciudadanos y el tejido asociativo; y el posibilitar el acercamiento de la administración de la seguridad a la ciudadanía.

El Consejo Regional de Seguridad Ciudadana está presidido por el Delegado del Gobierno, actuando un funcionario de la Delegación del Gobierno como secretario. En la Tabla 7.19 se exponen los diferentes vocales del órgano, concretamente se puede diferenciar personal perteneciente a la administración local (Jefe Superior de Policía, Jefe de la Zona de la Guardia Civil,), personal de la administración regional (representantes de las consejerías competentes en materia de seguridad y coordinación de policías locales, Justicia, Educación, Asuntos Sociales y Juventud) y representantes de los grupos sociales y de interés (representantes de sindicatos mayoritarios, medios de comunicación, asociaciones vecinales, de padres de alumnos, de organizaciones juveniles, de mujeres, así como cualquier otra entidad, institución o asociación designado) así como del poder judicial, fiscalía y abogacía. Por lo tanto, el órgano se caracteriza por su heterogeneidad en su composición interna (tanto en representación como en intereses) lo que dificulta el funcionamiento y la consecución de acuerdos. Adicionalmente, la habitual invitación y asistencia de los representantes de los grupos políticos y las invitaciones puntuales a otras

⁴⁷⁰ Instrucción 7/1995, de 20 de abril, de la Secretaría de Estado de Interior, constitución de Consejos de Seguridad Ciudadana e Instrucción 7/2006, de 11 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la constitución de los Consejos de Seguridad Ciudadana.

⁴⁷¹ Instrucción 7/1995, preámbulo.

organizaciones y/o asociaciones ocasiona que el Consejo se utilice como tribuna política en materia de seguridad y muy focalizado sobre problemas puntuales y momentáneos. Por otro lado, conviene señalar que se suele dar cierta competición y tensión en las dinámicas deliberativas cuando el color político del gobierno estatal no coincide con el regional.

Tabla 7.19.- Composición del Consejo Regional de Seguridad Ciudadana

Figura	Desempeñada por:
Presidente	-El Delegado del Gobierno
Vocales	-El Jefe Superior de Policía -El Jefe de la Zona de la Guardia Civil -El Alcalde de Madrid -El Concejal Delegado de Seguridad Ciudadana de Madrid. -2 Alcaldes representando a los municipios de la CM nombrados por FMM -1 juez designado por el TSJ de Madrid. -1 representante de la Fiscalía designado por el TSJ de Madrid. -El Jefe del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid. -1 representante de la Consejería de Presidencia. -1 representante de la Consejería de Políticas Sociales y Familia -1 representante de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte. -1 representante de la Abogacía (designado por el Colegio de Abogados) -2 representantes de las Asociaciones de Vecinos. -1 representante de Asociaciones de Padres de Alumnos. -1 representante de los medios de comunicación. -1 representante de organizaciones no gubernamentales.
Secretario	-El Secretario General de la Delegación del Gobierno
Podrán asistir a las reuniones: -Representantes de cualquier otra entidad, institución o asociación nombrados por el Presidente. -Podrá asistir al Presidente cualquier experto que se estime necesario.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Instrucción 7/2006 de SES

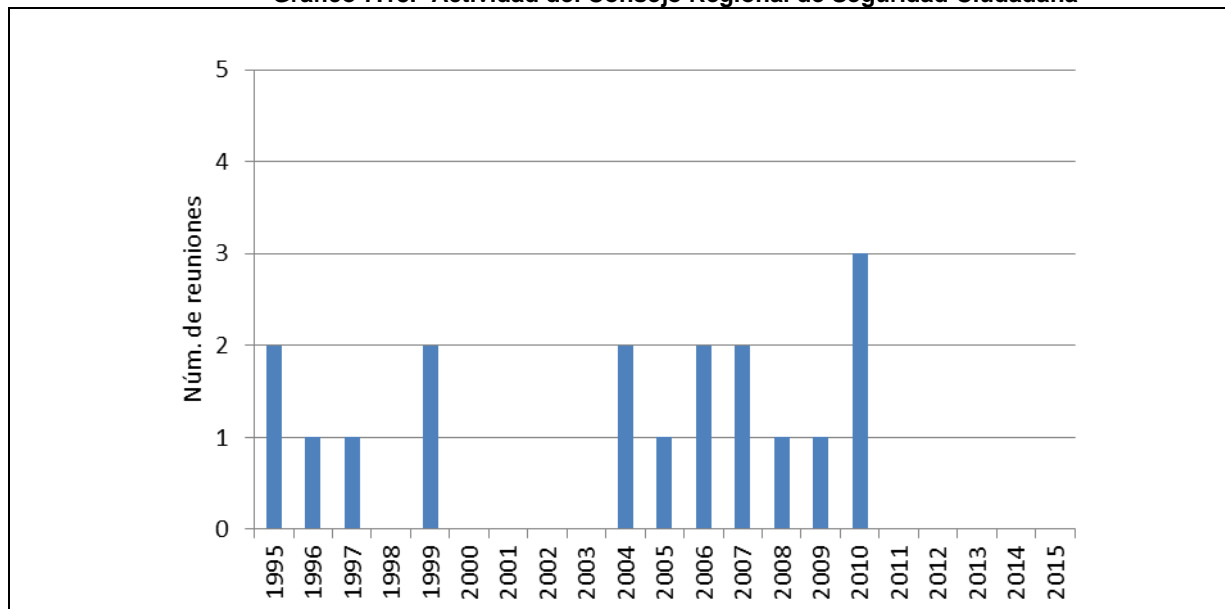
El ámbito de la CM, el Consejo Regional de Seguridad Ciudadana tiene las siguientes competencias⁴⁷²: actuar como órgano consultivo de las administraciones, asesorando en el diseño de políticas de seguridad adecuadas a las circunstancias del momento y lugar, con especial atención a los fenómenos sociales; estudiar referentes significativos de seguridad ciudadana, promover estudios de comportamiento y análisis de situación que permitan operar sobre circunstancias concretas y valorables a los miembros de las FCS; y efectuar seguimientos de fenómenos perturbadores de la convivencia (xenofobia, racismo, violencia callejera y de grupos, etc.) para prevenir conflictos y peligros que pongan en riesgo a los ciudadanos, así como los valores sociales esenciales.

Las sesiones plenarias del Consejo deben ser semestrales, aunque para lograr una mayor operatividad suele funcionar también mediante comisiones especializadas o grupos de trabajo ad-hoc. Sin embargo, las reuniones han sido escasas e irregulares, cuando sus convocatorias ordinarias deben ser semestrales. En el Gráfico 7.18 se diferencian periodos en los que el Consejo se ha reunido como en los gobiernos del PSOE (1995 y 2004-2011) y durante la primera legislatura del gobierno de José María Aznar (1996-2000). Sin embargo,

⁴⁷² Instrucción 7/2006, cuarta.

el órgano deja de tener actividad en los períodos de gobierno de mayorías absolutas del PP (2000-2004 y 2011-2015).

Gráfico 7.18.- Actividad del Consejo Regional de Seguridad Ciudadana



Fuente: CM y elaboración propia.

b) Los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana

Los consejos locales de seguridad ciudadana son los órganos de participación en el ámbito local. Estos órganos se constituyen por los miembros siguientes: el Alcalde y el Delegado del Gobierno que lo presiden; las autoridades locales de seguridad; representantes de los cuerpos policiales, representantes de la CM y del poder judicial, así como representantes de diversas corporaciones y sectores de la sociedad civil. Sus funciones reproducen en el nivel local las del Consejo Regional por lo que cuenta con una estructura interna similar a la del Consejo Regional de Seguridad Ciudadana.

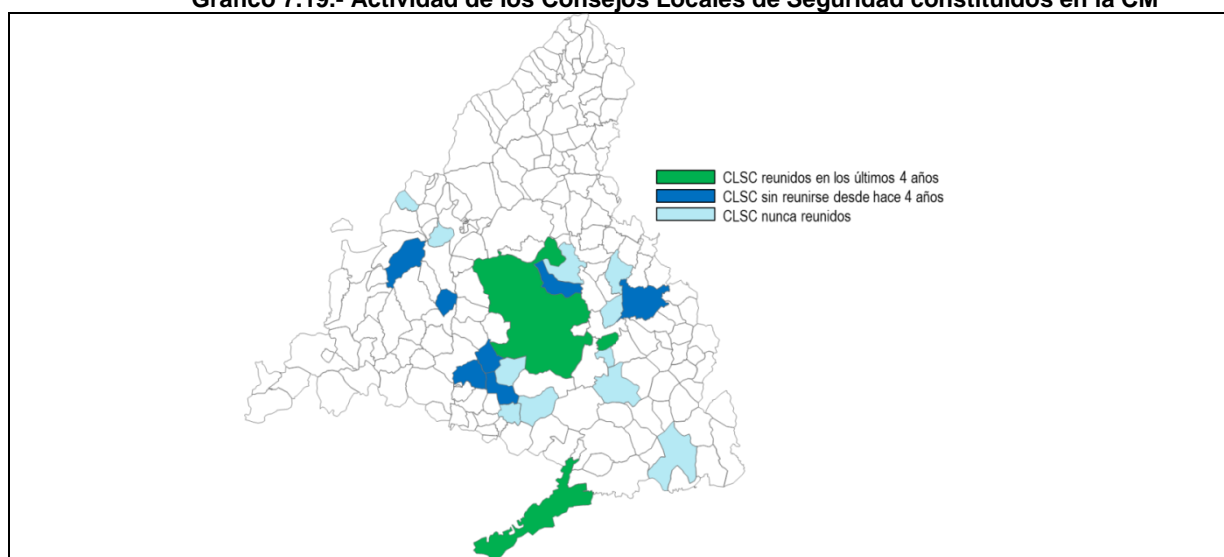
En la CM, los consejos locales de seguridad ciudadana se han constituido sólo en 21 municipios (véase Tabla 7.20), aunque la ciudad de Madrid cuenta con 21 Consejos de Distrito.

Tabla 7.20.- Consejos Locales de Seguridad constituidos en la CM y actividad anual

Municipio	Año de constitución	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Alcalá de Henares	1996	3	3	3	1	1	1								1							13
Alcobendas	1998			1		1		1														3
Alcorcón	2004													1	2	1						4
Aranjuez	2009																1		1			2
Arganda del Rey	1998																					0
Collado-Villalba	2015																					0
Daganzo de Arriba	2007																					0
El Escorial	2006											2	1		2							5
Fuenlabrada	2002										1	1										2
Leganés	1998																					0
Madrid	1997		1				2			2		1	2	1	1			1	1	2	3	17
Mejorada del Campo	2008														2	1	1	1				6
Los Molinos	2010																					0
Móstoles	2001						1	1		1	1	3										7
Parla	1997																					0
Pinto	1999																					0
S. Sebastián de los Reyes	1999																					0
Torrejón de Ardoz	2008																					0
Velilla de San Antonio	2009																					0
Villanueva del Pardillo	2005										2		1		1	1						5
Villarejo de Salvanés	2000																					0

Fuente: CM y elaboración propia.

Como se puede observar en la Tabla 7.20, estos órganos se reúnen con escasa frecuencia, aunque los consejos de Madrid, Aranjuez y Mejorada del Campo mantienen alguna actividad. Además, existen siete municipios que no han reunido su Consejo en los últimos cuatro años y otros once municipios que no lo han convocado nunca (Gráfico 7.19). Por otro lado, algunos de los integrantes institucionales de los consejos no suelen asistir habitualmente a las reuniones y los representantes de la sociedad civil utilizan las sesiones para plantear temas de política general o problemáticas muy concretas ajenas a la seguridad al Ayuntamiento.

Gráfico 7.19.- Actividad de los Consejos Locales de Seguridad constituidos en la CM

Fuente: CM y elaboración propia.

7.2.6.4- Los convenios interadministrativos

Dadas las características de la CM, los convenios entre administraciones son un instrumento de coordinación ampliamente utilizado entre todos los niveles político-administrativos en materia de seguridad. Por ello se reconocen cuatro tipos de convenios en función de los actores intervinientes en los mismos: los convenios entre el Ministerio del Interior y la CM; los convenios entre el Ministerio y los Ayuntamientos; los convenios entre la CM y los Ayuntamientos; y los convenios entre Ayuntamientos.

a) Los convenios entre el Ministerio del Interior y la CM

La CM ejerce sus competencias de seguridad a través de la formalización de convenios con el Ministerio del Interior según lo dispuesto en el marco normativo del año 1986⁴⁷³. Estos convenios entre el Ministerio y la CM son la única forma en que la administración autonómica puede materializar sus competencias en seguridad. Por ello, son de carácter obligatorio en el caso de que la CM tenga voluntad de ejercer una competencia de seguridad (u otra no necesariamente de seguridad pero que requiera de la utilización de los cuerpos policiales). Pese al limitado marco competencial de la CM en materia de seguridad, estos convenios se han utilizado de forma relativamente innovadora para permitir la ejecución de las competencias autonómicas y posibilitar un crecimiento y extensión notables del sistema de seguridad⁴⁷⁴.

Estos instrumentos son convenios de colaboración entre administraciones, con las correspondientes estipulaciones relativas a qué funciones autonómicas son objeto del convenio, las unidades de las FCSE que las realizarán, el reparto de la financiación y demás elementos de un convenio ordinario entre administraciones públicas.

En los años noventa del siglo pasado quedó definido el modelo básico de la ejecución de las competencias autonómicas mediante la generación de convenios, que posteriormente han sido renovados de forma prácticamente automática. Estos convenios alcanzaron a las funciones de las FCSE en la vigilancia y protección de los edificios de la CM (ejecutado por la Guardia Civil bajo control funcional de la Consejería de Presidencia), y en aquellas materias en las que se necesitara la actuación de fuerza policial, como la policía administrativa medioambiental (ejecutado por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil bajo control funcional de la Consejería de Medioambiente), la inspección de juego (ejecutado por la Brigada de Juego de la Dirección General de la Policía, bajo control

⁴⁷³ LO 2/1986, art. 37.

⁴⁷⁴ Como ejemplo, la CM es la única comunidad autónoma sin posibilidad estatutaria de creación de policía autonómica que dispone de una Unidad de Cooperación del Cuerpo Nacional de Policía.

funcional de la Consejería de Presidencia) y la inspección del transporte por carretera (ejecutado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil bajo control funcional de la Consejería de Transportes).

En el año 2008, la CM firmó con el Ministerio del Interior un convenio genérico en forma de Protocolo general de colaboración en materia de seguridad. Este convenio proporcionaba un marco general para el desarrollo de otros convenios, sin perjuicio del mantenimiento de los convenios ya existentes, que deberían ser adaptados paulatinamente. El Protocolo general estableció las siguientes líneas de colaboración⁴⁷⁵: el mantenimiento de un nivel adecuado de efectivos de las FCSE en la CM (se adquirió el compromiso de mantener una tasa policial no inferior a la media nacional); la colaboración en la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas, protección de autoridades e inspección del juego (adscripción de una unidad de cooperación de la Policía Nacional); la mejora de las infraestructuras de seguridad del Ministerio del Interior en la CM financiada al 50% por la CM (construcción de 4 comisarías del Cuerpo Nacional de Policía y 10 cuarteles de la Guardia Civil y remodelación de 3 comisarías del Cuerpo Nacional de Policía y 24 cuarteles de la Guardia Civil); y, finalmente, el mejorar el intercambio de información en materias de interés policial (a través de un sistema de información policial de las policías locales)⁴⁷⁶. Tras este Protocolo general, se han alcanzado otros dos convenios más entre el Ministerio y la CM para la adscripción de la unidad del Cuerpo Nacional de Policía y el convenio de formación de la policía local en centros formativos de la Policía Nacional, ambos bajo control funcional de la Consejería de Presidencia. La Tabla 7.21 realiza un resumen de los convenios existentes entre el Ministerio y la CM en materia de seguridad o utilización de FCSE, en la que se detalla la Consejería competente que ejerce el control funcional y las unidades de las FCSE encargadas de la ejecución.

Tabla 7.21.- Acuerdos Ministerio del Interior-CM para ejecución de competencias de seguridad

Competencia autonómica	Consejería	FCSE instrumental
Protocolo general de colaboración	Presidencia	-
Vigilancia y protección de edificios	Presidencia	Guardia Civil (Compañía CM)
Adscripción de Unidad de Cooperación	Presidencia	-
Mejora de infraestructuras de seguridad	Presidencia	-
Inspección de juego	Presidencia	Policía Nacional (Brigada de Juego)
Policía administrativa del medioambiente	Medioambiente	Guardia Civil (SEPRONA)
Rescate en montaña y medio acuático	Presidencia	Guardia Civil (Montaña)
Inspección del transporte por carretera	Transportes	Guardia Civil (Agrupación Tráfico)
Formación de Policía Local	Presidencia	Policía Nacional (División Formación)
Policía administrativa en materia de agua	Medioambiente	Guardia Civil (SEPRONA)

Fuente: Elaboración propia

⁴⁷⁵ Resolución de 11 de noviembre de 2008, de la Secretaría General Técnica del MIR, Protocolo general de colaboración entre el MIR y la CM.

⁴⁷⁶ Adicionalmente el protocolo establecía una línea de colaboración en materia de sanidad (atención sanitaria penitenciaria y en centros de internamiento de extranjeros así como actuaciones para la construcción de un hospital en los terrenos de la antigua cárcel de Carabanchel).

b) Los convenios entre el Ministerio del Interior y los ayuntamientos

La mayor parte de las actuaciones locales en materia de seguridad ciudadana se concretan en convenios entre el Ministerio del Interior y los Ayuntamientos. La mayor parte de estos convenios se han originado como consecuencia del modelo de acuerdo marco firmado en 2006 entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, una medida modernizadora que se recoge en el marco normativo del régimen local del año 2003⁴⁷⁷. En concreto, éste acuerdo marco posibilitó la realización de convenios específicos entre el Ministerio y los ayuntamientos para la mejora de la seguridad local mediante diversas actuaciones. Entre estas actuaciones destaca la posibilidad de que las policías locales actuaran como policía judicial en determinadas materias, actuaciones en violencia de género, en seguridad vial y en otras actuaciones relacionadas con la seguridad. Por ello, la importancia de este tipo de convenios reside en que han sido la vía a través de la que las policías locales han aumentado su esfera de actuación en seguridad ciudadana. Una crítica a estos convenios es que, al tratarse de un mecanismo de acuerdo-marco con voluntariedad de suscripción, en numerosas ocasiones dificultan o incluso impiden un diseño adecuado de la actuación de la policía local, tanto respecto a las necesidades de seguridad del municipio como a sus posibilidades reales de actuación. Adicionalmente, existe una cierta controversia respecto a la adecuación jurídica de utilizar estos convenios como mecanismo de atribución de competencias.

c) Los convenios entre la CM y los ayuntamientos

En cuanto a los convenios entre la CM y los Ayuntamientos en materia de seguridad, el mayor protagonismo cuantitativo y cualitativo, está en el convenio que materializa el Programa de Seguridad de la CM. Este convenio fue suscrito en su momento por un total de 111 Ayuntamientos y actualmente permanece en vigor en 109 Ayuntamientos. Este programa tuvo un gran impulso político inicial, es de larga duración temporal y está dotado de importante financiación. El convenio determina los efectivos policiales, la financiación autonómica finalista, la dedicación exclusiva a seguridad ciudadana, la evitación de agravios, el mantenimiento de las tasas, etc. El mecanismo de convenio marco alcanzado entre la CM y la Federación Madrileña de Municipios ocasiona un escaso margen negociador por cada Ayuntamiento individual. La duración temporal del convenio inicial se extiende hasta el año 2018, con una prórroga automática por otros 15 años, salvo denuncia del convenio. Estos convenios siempre han sido objeto de tensión institucional entre la CM y

⁴⁷⁷ Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

múltiples Ayuntamientos bajo las acusaciones cruzadas de incumplimientos por ambas partes.

Otro tipo de convenio muy extendido es el convenio de participación en el proyecto Apolo (programa de apoyo a la coordinación operativa de datos policiales y la informatización de la gestión de las policías locales mediante la financiación de las plataformas informáticas) que fue suscrito por 102 municipios (Ver Tabla 7.22).

Tabla 7.22.- Convenios CM-Ayuntamientos

Tipo de convenio	Firmados	En vigencia
Convenio BESCAM	111	109
Convenio Proyecto Apolo	102	60

Fuente: CM y elaboración propia

d) Los convenios entre ayuntamientos

Finalmente, respecto a los convenios firmados entre Ayuntamientos en materia de seguridad hay que indicar que no están generalizados y existen muy pocos. Estos convenios se refieren a la realización de apoyos mutuos entre policías locales en determinadas situaciones (fiestas patronales o eventos extraordinarios), y al aprovechamiento racional de determinados medios policiales (compra, mantenimiento y utilización conjunta).

Capítulo 8

Conclusiones

Esta tesis doctoral finaliza con el correspondiente capítulo de conclusiones. A la vista del objeto de estudio y de los objetivos de investigación propuestos, en el presente capítulo se recapitulan los aspectos de mayor relevancia de la investigación realizada y se discuten las hipótesis propuestas, todo ello fundamentado por el marco teórico del Nuevo Institucionalismo. Este trabajo ha puesto de manifiesto como el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM es el resultado de un proceso de institucionalización concreto, que ha seguido las vicisitudes del proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en España, pero manteniendo unas características específicas que finalmente han cristalizado en el modelo actual. La construcción del sistema institucional actual español de seguridad ciudadana se produjo como consecuencia del cambio sociopolítico iniciado en el país con la Transición política española y llegó a su madurez con la consolidación de la democracia, procesos a los que hay que sumar los derivados de la descentralización ocasionada por el advenimiento del Estado autonómico. Adicionalmente, para la institucionalización de la seguridad ciudadana han sido factores relevantes la existencia del fenómeno del terrorismo y la evolución general internacional de los asuntos de seguridad habida durante el último cuarto del siglo XX y la primera década del siglo XXI.

Este capítulo se organiza en tres epígrafes. En el primero de ellos, se presenta un balance general del modelo institucional de seguridad ciudadana. A continuación, la segunda parte se dedica a la discusión individualizada de las tres hipótesis propuestas en la tesis doctoral a través del marco teórico del Nuevo Institucionalismo, que ha dado soporte teórico a la investigación. Finalmente, se establecen algunas propuestas sobre ciertos aspectos y temas abiertos que pueden abordarse en futuras investigaciones.

8.1.- Balance sobre el análisis del sistema institucional de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid

El sistema institucional de seguridad ciudadana se constituye por dos tipos de mecanismos formales: el marco normativo, leyes y reglamentos que se destinan a institucionalizar, ordenar y reforzar la función de seguridad; y por los órganos estables y permanentes que son instituciones que se originan para desarrollar competencias relacionadas con la seguridad ciudadana. En esta investigación se ha analizado el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM como el conjunto de una serie de órganos administrativos pertenecientes a los tres niveles gubernamentales estatal, autonómico y local, cuyas finalidades, funciones, diseño organizativo y actuación vienen determinados en los correspondientes marcos normativos. Este conjunto de órganos, considerados como un todo, componen la dimensión institucional de la seguridad ciudadana en la CM.

Por lo tanto, a continuación se dedica un primer epígrafe a la complejidad organizativa del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM, en el que se exponen los órganos que lo componen. El segundo epígrafe se dedica al análisis detallado de los órganos estatales del sistema de seguridad ciudadana de la CM, para a continuación dedicar el tercer y cuarto epígrafes a los órganos autonómicos y locales respectivamente del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM; finalmente, se dedica un quinto epígrafe al sistema de coordinación intergubernamental.

8.1.1.- La complejidad organizativa del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM

El criterio determinante para la caracterización del sistema institucional de seguridad de una Comunidad Autónoma es su marco instrumental específico para la materialización de las competencias autonómicas de seguridad (López y Marchal, 2011). Respecto al marco instrumental, la CM está comprendida en el grupo de Comunidades Autónomas sin posibilidades estatutarias de creación de policía autonómica. Por ello, el núcleo autonómico de competencias de seguridad se ejerce a través de la realización de acuerdos y/o convenios con el Ministerio del Interior para la prestación de las mismas por las FCSE.

Por tanto, la situación instrumental de la seguridad ciudadana en la CM se caracteriza por lo siguiente. En primer lugar, la seguridad ciudadana general se realiza por el segmento estatal del sistema; es decir, por las FCSE (según el reparto territorial por municipios entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil), bajo el mando de Delegado del Gobierno, y la dirección orgánica y funcional de la Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil del Ministerio del Interior. En segundo lugar, el segmento

autonómico del sistema, aquel que ejerce las competencias en seguridad de la CM, se desarrolla mediante acuerdos o convenios con el Ministerio para su ejecución por las FCSE como instrumento de la CM, con igual esquema de mando que las FCSE ordinarias y el control funcional de la Consejería competente de la CM. Finalmente, las competencias en seguridad de los Ayuntamientos, o segmento local del sistema, se materializan a través de los Cuerpos de Policía Local en sus respectivos municipios. Por tanto, en la CM los tres niveles gubernamentales son competentes en materia de seguridad.

Según este esquema, cada nivel gubernamental ha desarrollado órganos propios para materializar sus competencias de seguridad, cuyo conjunto compone el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM. El nivel gubernamental estatal se compone de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, la Jefatura Superior de Policía de Madrid y la Zona de Madrid de la Guardia Civil. El nivel gubernamental autonómico se compone por la Consejería de Presidencia y su Viceconsejería, la Dirección General de Seguridad e Interior, la Subdirección General de Seguridad Operativa, la Unidad de Cooperación de la CM del Cuerpo Nacional de Policía y la Compañía Especial de la Guardia Civil de la CM. El nivel gubernamental local, a pesar de que se caracteriza por su heterogeneidad, se compone, en general, de las Alcaldías, las Concejalías de Seguridad Ciudadana y los Cuerpos de Policía Local.

8.1.2.- Los órganos estatales del sistema de seguridad ciudadana de la CM

El nivel gubernamental estatal del sistema institucional de la seguridad ciudadana en la CM, está compuesto por el Delegado del Gobierno, la Jefatura Superior de Policía de Madrid y la Zona de la Guardia Civil de Madrid.

La Delegación del Gobierno representa a la administración estatal en el territorio de la CM, por lo que dirige y supervisa todos los servicios de la AGE en este ámbito geográfico. Además, como órgano directivo ejerce, bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior respecto al que actúa como un órgano periférico propio, las funciones destinadas a proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través del mando de las FCSE asignadas a la CM. La Jefatura Superior de Policía y la Zona de la Guardia Civil dependen funcionalmente de la Delegación del Gobierno⁴⁷⁸. El Delegado del Gobierno también asume otras materias competencia del Ministerio del Interior en la CM, como el ejercicio de los derechos ciudadanos (asociación,

⁴⁷⁸ La dependencia orgánica de la Jefatura Superior de Policía y de la Zona de la Guardia Civil es de la Dirección General de la Policía y de la Dirección General de la Guardia Civil, respectivamente, en las que se encuadran como organización periférica.

reunión, manifestación), establecimientos y espectáculos públicos y actividades recreativas, armas y explosivos, procesos electorales, autorizaciones administrativas, extranjería, asilo y protección civil, etc. Las relaciones del Delegado del Gobierno con el nivel local en materia de seguridad se materializan mediante la participación institucional en las Juntas Locales de Seguridad. En todo caso, existe un déficit en la institucionalización del Delegado del Gobierno que, junto a las complejas relaciones de mando y dirección de las FCSE, incrementa la dificultad de la coordinación de las mismas.

El reparto de competencias entre las FCSE que operan en la CM determina que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía la responsabilidad de la seguridad ciudadana en las ciudades de Madrid, Alcalá de Henares, Alcobendas, Alcorcón, Aranjuez, Coslada, Fuenlabrada, Getafe, Leganés, Móstoles, Parla, Pozuelo de Alarcón, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes y Torrejón de Ardoz, lo que supone el 14,3 % del territorio, totalizando 4.990.970 habitantes (el 77,54% de la población). Por su parte, la Guardia Civil es responsable del resto de la CM, lo que supone un total de 164 municipios, el 85,7 % del territorio y 1.446.026 habitantes (el 22,46 % de la población).

La Jefatura Superior de Policía es la unidad administrativa dedicada al mando, gestión, coordinación e inspección de los servicios de la Dirección General de la Policía en la CM, por lo que asume la totalidad de las tareas del Cuerpo Nacional de Policía en el territorio madrileño. Este órgano forma parte de la organización periférica de la Dirección General de la Policía y ejerce las funciones genéricas de las FCSE en los municipios de su responsabilidad, así como las funciones exclusivas del Cuerpo Nacional de Policía en todo el territorio de la CM. Las características de la CM hacen que la Jefatura Superior de Policía sea caracterice por ser una estructura de gran tamaño que cuenta con un modelo organizativo y funcional complejo. En concreto, se encuentra integrada por 12603 policías nacionales de todas las categorías y su modelo organizativo se vertebra en unidades centrales (servicios comunes y Brigadas provinciales) y unidades desconcentradas (comisarías locales y de distrito).

La Zona de la Guardia Civil es la unidad de mando, coordinación e inspección de todos los servicios de la Guardia Civil existentes en la CM. Por tanto, asume la totalidad de las responsabilidades del Cuerpo en el territorio madrileño, ejerciendo la máxima autoridad en la cadena de mando de todas sus unidades territoriales. Este órgano forma parte de la organización periférica de la Dirección General de la Guardia Civil y ejerce las funciones genéricas de las FSCE en los municipios de su responsabilidad, así como las funciones exclusivas del Cuerpo en todo el territorio de la CM. La Zona de la Guardia Civil cuenta con

un diseño organizativo diferente al del resto de los órganos periféricos de la Guardia Civil, debido a la gran cantidad y diversidad de servicios que deben acometer en la CM. En concreto, la Zona de Madrid se compone aproximadamente de 6000 efectivos y se articula en dos grandes unidades administrativas: la Unidad de Protección y Seguridad y la Comandancia de Madrid que ejercen las tareas del Cuerpo en ámbitos diferentes. La Unidad de Protección y Seguridad está dedicada a planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las tareas de vigilancia de edificios oficiales, de protección de autoridades y las funciones relacionadas con el ámbito penitenciario (seguridad de establecimientos y conducciones de presos y detenidos). Por su parte, la Comandancia de Madrid es la unidad territorial encargada de planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las misiones de la Guardia Civil en la CM, por lo que está organizada en unidades no territoriales para tareas generales de apoyo o cometidos especializados, así como en unidades territoriales (compañías y puestos) para las tareas de seguridad ciudadana en el territorio.

8.1.3.- Los órganos autonómicos del sistema de seguridad ciudadana de la CM

Las competencias autonómicas de seguridad de la CM se articulan a través de convenios con el Ministerio del Interior que se ejecutan por las FCSE. Por tanto, se han firmado convenios para la ejecución de las tareas de policía administrativa vinculadas a diversas materias, en las que se necesite la actuación de fuerzas policiales (inspección del transporte por carretera, protección medioambiental, inspección de juego). En materia específica de seguridad hay convenios dedicados a la vigilancia y protección de edificios, a la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía y a la formación de la policía local. Además, existe un protocolo general de colaboración en materia de seguridad (marco general para el resto de convenios) que generó líneas de colaboración en el mantenimiento de las tasas policiales de las FCSE en la CM, en la colaboración en la vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas, en protección de autoridades e inspección del juego, en la mejora de las infraestructuras de seguridad del Ministerio en la CM y en la mejora del intercambio de información en materias de interés policial.

Para la materialización de estas competencias, el nivel gubernamental autonómico se vertebra en los órganos siguientes: la Consejería y la Viceconsejería de Presidencia, la Dirección General de Seguridad e Interior, la Subdirección General de Seguridad Operativa, la Unidad de Cooperación de la CM del Cuerpo Nacional de Policía y la Compañía Especial de la CM de la Guardia Civil. El Consejero de Presidencia lleva a cabo las competencias siguientes: el desarrollo, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del gobierno de la CM en seguridad y política interior, incluyendo las competencias autonómicas

sobre fundaciones, asociaciones, colegios profesionales y espectáculos públicos y actividades recreativas; la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales; la atención a las víctimas del terrorismo; la protección ciudadana, incluyendo la prevención y extinción de incendios y la coordinación de emergencias, así como el ejercicio de las competencias en materia de Administración de Justicia y la ejecución de las políticas del gobierno regional en materia de Función Pública. El Viceconsejero de Presidencia le corresponde ejercer la dirección e impulso, el control del cumplimiento de proyectos, la supervisión de la actividad y la impartición de instrucciones al Director General de Seguridad e Interior.

La Dirección General de Seguridad e Interior es el órgano directivo responsable de las materias de seguridad en la CM. Este órgano ejerce las competencias siguientes: la coordinación y gestión del Proyecto de Seguridad de la CM; la seguridad integral de edificios e instalaciones autonómicos; la coordinación y supervisión del control de seguridad en los edificios autonómicos; las funciones derivadas de la coordinación de las policías locales de la CM; la formación de las policías locales y de los voluntarios de Protección Civil; la homologación de cursos impartidos por centros municipales de formación de policías locales y protección civil; la homologación de pruebas psicotécnicas de procesos selectivos de Policías Locales; todas las funciones de la extinta Academia de Policía Local de la CM; el estudio y propuesta de criterios para los reglamentos de policía local; los estudios y publicaciones relacionados con la seguridad en el desarrollo de la actividad propia de la CM; el asesoramiento y la colaboración técnica con los municipios en materia de policías locales; el examen de los actos y acuerdos municipales relativos a policía local que afecten a las competencias de la CM; la contratación en materia de seguridad; los expedientes de concesión de la Medalla al Mérito Ciudadano; la dirección superior y gestión del Cuerpo de Agentes Forestales, los estudios y actualización permanente en las materias propias del cuerpo y la cooperación con otros organismos e instituciones; la coordinación de la Unidad de Cooperación de la Policía Nacional adscrita a la CM; la coordinación y gestión del servicio de comunicaciones de seguridad. Respecto a las competencias en seguridad, la Dirección General de Seguridad e Interior se estructura en la Subdirección General de Seguridad Operativa de la que dependen la Unidad de Cooperación del Cuerpo Nacional de Policía y la Compañía Especial de la CM de la Guardia Civil.

La Unidad Cooperación es una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita y financiada parcialmente por la CM que se encarga de participar en la vigilancia y la protección de los edificios e instalaciones autonómicas, en las tareas de protección y escolta de autoridades, y en las funciones de inspección y control del juego. Este órgano se

encuentra dotado de un máximo de 80 efectivos que se encuadran en secciones y grupos para la ejecución de las tareas asignadas, siendo la única unidad de cooperación del Cuerpo Nacional de Policía que tiene estas características, ya que como la CM ni puede tener policía autonómica, tampoco podría tener adscrita una unidad de Policía Nacional. Este aspecto se superó mediante la firma de un convenio para la creación de una unidad denominada Unidad de Cooperación y no Unidad Adscrita, aunque en la realidad sea prácticamente igual. Esta solución no está exenta de controversia, puesto que existe ambigüedad en el régimen jurídico de la Unidad de Cooperación en materias como la gestión de personal o su dependencia orgánica. Por su parte, la Compañía Especial de la CM de la Guardia Civil está compuesta de 158 efectivos y se creó para ejecutar el convenio de vigilancia y protección de edificios autonómicos, por lo que presta el servicio de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la CM.

8.1.4.- Los órganos locales del sistema de seguridad ciudadana de la CM

El Régimen Local atribuye a los municipios competencias en materia de seguridad que se ejecutan a través de los cuerpos de policía local. El marco normativo determina que las policías locales son cuerpos policiales similares a las FCSE y policías autonómicas que tienen encomendadas una serie de funciones propias, aunque tienen limitada su actuación como policía judicial. No obstante, a pesar de esta limitación, la dinámica y compleja evolución registrada por la seguridad local ha ocasionado la tendencia del marco normativo hacia la extensión e incremento de la prestación local de servicios de seguridad y la incipiente realización de actividades de policía judicial por las policías locales. Esta tendencia continuada hacia la extensión de las atribuciones y demandas de servicios públicos locales de seguridad ha generado un incremento constante del volumen de los efectivos de las policías locales de la CM, que alcanzan los 12145 funcionarios de todas las categorías en la actualidad. Esto supone una tasa de policía local relativamente alta que sitúa a la CM entre las CCAA con mayor tasa policial de policía local (concretamente la CM tiene la cuarta mayor tasa tras Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia y la sexta considerando a Ceuta y Melilla).

Los Alcaldes de los Ayuntamientos ejercen la jefatura de la policía municipal, tienen atribuciones para adoptar decisiones en caso de catástrofe o de infortunios públicos y sancionan las infracciones de las ordenanzas municipales, entre otras múltiples funciones. Estas atribuciones del Alcalde relacionadas con la seguridad pueden delegarse en determinados concejales, lo habitual (excepto en los municipios con organización municipal muy reducida) es que se deleguen en un concejal: el Concejal de Seguridad Ciudadana.

Este concejal dependerá del Alcalde, pero ejercerá el mando con respecto al Jefe de la Policía Local, bien de manera directa o a través de algún órgano directivo. En la dimensión vertical de la estructura organizativa del Ayuntamiento se suelen crear órganos directivos entre el Alcalde/Concejal y la Jefatura de los cuerpos policiales cuando el tamaño del municipio, y la complejidad y divisionalización de la estructura administrativa lo justifica; habitualmente, la seguridad se vincula a una divisionalización por producto o servicio y las funciones de estos órganos intermedios son de coordinación de las diferentes áreas funcionales (Ballart y Ramió, 2000). Estos órganos suelen ser controvertidos (excepto en ayuntamientos muy institucionalizados) por diversas razones. Por un lado, porque su nombramiento es por designación política, lo que asegura su sintonía con el entorno político, pero no garantiza necesariamente una buena relación con el entorno técnico-profesional. Por otro lado, porque la debilidad institucional de esta figura la incapacita para reducir la fricción entre ambos entornos citados en situaciones de conflicto. Por último, porque esta figura se suele utilizar con frecuencia para supervisar al Jefe del Cuerpo a través del nombramiento de algún funcionario del ayuntamiento o ajeno al mismo o incluso algún policía local de inferior categoría afín al equipo de gobierno como recompensa o demostración de confianza política o personal.

Los Cuerpos de Policía Local son institutos armados de naturaleza civil que se estructuran de manera jerárquica y se rigen por los mismos principios generales que los cuerpos policiales estatales y autonómicos. Por lo tanto, su finalidad es defender los derechos fundamentales y garantizar la seguridad ciudadana, a través de la realización de sus funciones atribuidas específicamente. El Jefe del Cuerpo dirige, coordina y supervisa las operaciones del mismo, bajo la Jefatura del Alcalde. El nombramiento se realiza por libre designación y habitualmente recae en el integrante del cuerpo que tenga mayor categoría profesional, aunque pueden presentarse miembros de otros Cuerpos de Policía Local que tengan la categoría profesional requerida.

En la CM existen 137 Cuerpos de Policía Local, aunque 23 de ellos no están integrados por ningún funcionario por lo que no pueden ser considerados como Cuerpos policiales reales. Los 114 Cuerpos realmente existentes (excepto el Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid que se tratará más adelante) se caracterizan por su heterogeneidad. En concreto, los grandes municipios tienen Cuerpos policiales con importantes plantillas mientras que los municipios pequeños disponen de plantillas de dos o tres funcionarios (el Cuerpo de Policía Local del Ayuntamiento de Rascafría tiene un único funcionario). El marco normativo determina una estructura mínima del Cuerpo de Policía Local en función de su plantilla y del número de habitantes del municipio, pero no determina ningún criterio respecto

a su organización, por lo que departamentalización que los Cuerpos han adoptado es variada, generalmente en torno a la especialización funcional o a los turnos de trabajo.

El efecto del Programa de Seguridad de la CM fue muy notable en los cuerpos de policía local, ya que aumentó el número de efectivos financiados por la administración regional que deberían dedicarse a ejercer funciones de seguridad ciudadana, por lo que se crearon 2.500 nuevos puestos de policía en el periodo 2004-2009. Este programa siempre ha sido objeto de controversias políticas e institucionales entre la CM y los ayuntamientos por las acusaciones mutuas de incumplimiento de los compromisos adquiridos en el convenio. En general, estas controversias se utilizan como arma política cuando el gobierno municipal no tiene el mismo color político que el autonómico y han sido especialmente intensas en los últimos años, debido al entorno de contracción de gasto público y la incertidumbre sobre la prórroga o no del Programa. Las condiciones del convenio relativas a la dedicación exclusiva a seguridad ciudadana complejizan la gestión policial de efectivos y servicios. En los cuerpos policiales compuestos exclusivamente por efectivos del programa, estos policías son los únicos existentes por lo que ejercen la actividad policial sea considerada o no como de seguridad ciudadana. Esta cuestión también planteó discrepancias al apuntar a la existencia de dos colectivos de funcionarios iguales que desempeñarían tareas diferentes, una situación que no es comprensible ni justificable frente a la ciudadanía, especialmente en las ocasiones que deben actuar ante su requerimiento. También se han generado debates acerca de la viabilidad de los Cuerpos de muy pequeña entidad, cuyos únicos integrantes son efectivos del Programa, tanto por cuestiones puramente operativas como por cuestiones de índole profesional y deontológica. Estas cuestiones han derivado en un efecto perverso del programa, por el que en aquellos municipios cuyos policías pertenecen en su totalidad al programa, los efectivos suelen pertenecer a la misma promoción de ingreso, por lo que cuentan con la misma antigüedad y, a su ingreso, con una mínima experiencia policial. Esta situación imposibilitaba la adecuada jerarquización de esos cuerpos policiales, generando problemas como la falta de liderazgo profesional, lo que favoreció malas prácticas profesionales y situaciones de indisciplina.

En el caso de la ciudad de Madrid, la amplia institucionalización de su Ayuntamiento determina las competencias y jerarquización de todos los órganos administrativos. El Concejal de Gobierno de Seguridad Ciudadana tiene atribuidas de forma genérica la dirección político-administrativa del área y se destacan como órganos directivos a los coordinadores generales y los directores generales. El coordinador general depende jerárquicamente del concejal de gobierno y le corresponde coordinar dentro del ámbito asignado a sus órganos subordinados y servicios comunes, así como aquellas funciones

que el concejal le delegue. El director general se encuentra subordinado al coordinador general y ejerce las funciones siguientes: la dirección, la coordinación, la gestión y la evaluación de las unidades orgánicas subordinadas; la elaboración de proyectos de disposiciones, acuerdos y convenios en las materias de su competencia; y la elaboración, el seguimiento y el control del presupuesto anual. Además, de aquellas que les deleguen los demás órganos municipales.

El Cuerpo de Policía Municipal de Madrid es un instituto armado y de naturaleza civil que se encuentra bajo la superior autoridad del Alcalde. Su finalidad es llevar a cabo las funciones que el marco normativo atribuye al nivel local de la seguridad en la ciudad de Madrid. Este órgano se vertebra en servicios centrales (Inspecciones centrales) y en unidades desconcentradas (Inspecciones territoriales con Unidades Integrales de Distrito subordinadas), ambas subordinadas directamente al Inspector Jefe del Cuerpo. Teniendo en cuenta las características de la ciudad de Madrid, la Policía Municipal es un cuerpo policial de gran volumen y complejidad organizativa que se compone de 6492 efectivos de todas las categorías en la actualidad y que ha estado sometido a un notable proceso de transformación desde los inicios del siglo XXI hasta hoy en día. Este proceso de modernización incidió en su estructura organizativa, en su modelo de gestión y en la política de personal, aunque con importantes resistencias internas (Ruano, 2014). Por lo tanto, el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid se distingue por lo siguiente: su gran tradición histórica; su volumen de efectivos, que suponen el 50% de todo el colectivo de funcionarios de policía local de la CM; su complejidad organizativa y de gestión, derivada de las características del volumen del Cuerpo y de las exigencias de la ciudad en términos de seguridad; su tendencia hacia la policía integral, con la continua extensión de sus funciones y tareas; la gran visibilidad de sus actuaciones, como cuerpo policial de la Capital y participante en eventos de Estado, etc.. Todos estos rasgos determinan su fuerte y particular institucionalización y hacen que el Cuerpo tenga una gran influencia sobre la totalidad de las policías locales de la CM, así como en la forma en que la administración autonómica ejerce sus competencias en materia de policía local.

8.1.5.- El sistema de coordinación intergubernamental

El marco normativo general de la seguridad ciudadana ha generado un sistema institucional complejo con diferentes responsabilidades en cada nivel gubernamental, lo que justifica la existencia de un sistema de coordinación intergubernamental. Este sistema de coordinación se ha caracterizado por lo siguiente: el fracaso de la multilateralidad y la escasa bilateralidad; la intensa actividad de convenios entre los niveles estatal y autonómico; la gran relevancia del nivel provincial; el funcionamiento irregular y dispar de los órganos de relación entre los niveles estatal, autonómico y local; la existencia de convenios entre los niveles estatal y local, temáticos, homogéneos, y no adaptados a realidades locales distintas; el fracaso de los mecanismos de participación ciudadana; y la fuerte influencia de las competencias autonómicas de régimen local y de coordinación de policías locales (Rodríguez, 2012).

En la CM, la coordinación intergubernamental del sistema institucional de seguridad ciudadana se lleva a cabo a través de los instrumentos siguientes: los órganos de coordinación, los órganos de participación y los convenios.

Los órganos de coordinación son la Comisión de Coordinación de Policías Locales y las Juntas Locales de Seguridad. La Comisión de Coordinación de Policías Locales es un órgano consultivo, deliberante y de participación, cuya actividad está muy sesgada hacia el informe de los proyectos normativos en detrimento de otras funciones de coordinación que tiene asignadas.

El principal órgano de coordinación son las Juntas Locales de Seguridad. Estos órganos colegiados se componen de representantes de los tres niveles gubernamentales y su función principal es establecer los procedimientos de actuación para lograr una coordinación y cooperación eficaz de las fuerzas de seguridad que actúan en el municipio. Las juntas se encuentran subordinadas al nivel gubernamental estatal y, en general, tienen un funcionamiento satisfactorio. Sin embargo, la adopción de acuerdos, así como su cumplimiento y actividad, se encuentra condicionada por las relaciones personales y profesionales entre sus integrantes⁴⁷⁹.

⁴⁷⁹ Entrevista realizada a Jefe de CPL de gran ciudad realizada el día 8 de febrero de 2016, entrevista realizada a Jefe de CPL realizada el día 16 de marzo de 2016 y entrevista realizada a directivo de CPL realizada el día 13 de junio de 2016.

Las críticas a las Juntas Locales de Seguridad hacen hincapié en que deberían tener un carácter más resolutivo y operativo y en que el Jefe de la Policía Local debería ser un vocal nato de la misma. La CM cuenta con Juntas Locales de Seguridad en los municipios mayores de 5000 habitantes, por lo que hay constituidas 74 en la actualidad que engloban al 96 % de la población total de la CM, a las que hay que sumar las 21 Juntas de Seguridad de Distrito de Madrid. En general, estos órganos se reúnen dos y tres veces al año en los municipios de más de 20000 habitantes y una vez en el resto de municipios. Los asuntos habitualmente tratados son el seguimiento de la seguridad local (básicamente estadística de criminalidad) y la planificación de seguridad en eventos especiales (habitualmente las fiestas patronales y similares).

La CM tiene órganos participativos como el Consejo Regional de Seguridad Ciudadana y los Consejos Locales de Seguridad, cuya finalidad es dar cabida a los sectores sociales en el diseño de las políticas de seguridad, sobre la idea de considerar al ciudadano como el elemento central de las mismas.

El Consejo Regional de Seguridad Ciudadana tiene, en general, un funcionamiento muy escaso e irregular, actuando como condicionantes de su actividad el color político del Gobierno nacional, y la idiosincrasia personal del Delegado del Gobierno correspondiente. La heterogénea composición del órgano dificulta su funcionamiento y la consecución de acuerdos. En concreto, la habitual invitación y asistencia de los representantes de los grupos políticos y las invitaciones puntuales a otras organizaciones o asociaciones no miembros habituales ha ocasionado que sea utilizado como tribuna política en materia de seguridad y que su actividad se focalice en la resolución de problemas puntuales y momentáneos.

Los Consejos Locales de Seguridad ciudadana son los órganos de participación en el nivel local que reproducen los fines del Consejo Regional en este ámbito territorial. En la actualidad, sólo existen 21 municipios que han creado su Consejo y 21 Consejos de Distrito en Madrid. Además, su actividad es mínima o inexistente, por lo que 11 Consejos de los municipios nunca se han reunido y 7 no lo han hecho en los últimos cuatro años. A ello se suma que algunos de sus integrantes institucionales no suelen asistir a las reuniones y que, con frecuencia, los representantes de la sociedad civil utilizan las reuniones para plantear al Ayuntamiento temas de política general o problemáticas muy concretas ajenas a la seguridad.

Los convenios entre las administraciones públicas son un instrumento de cooperación, colaboración y coordinación ampliamente utilizado entre todos los niveles

gubernamentales. Respecto a los convenios entre el Ministerio del Interior y la CM, su importancia reside en su obligatoriedad como instrumento de ejercer las competencias autonómicas de seguridad. Estos convenios se han utilizado de forma relativamente innovadora para desarrollar el limitado marco competencial de la CM en materia de seguridad, por lo que han permitido la ejecución de las competencias autonómicas y un crecimiento notable del sistema de seguridad. Los convenios entre el Ministerio del Interior y los Ayuntamientos derivan de los acuerdos-marco establecidos entre el Ministerio y la Federación Española de Municipios y Provincias en el marco del impulso a la seguridad local propiciado por las reformas del Régimen Local, por lo que se han utilizado para ampliar el contenido funcional de las Policías Locales hacia tareas de policía judicial y seguridad ciudadana. La crítica a estos convenios proviene de su rigidez, lo que dificulta o impide un diseño adecuado de la actuación de la policía local, tanto respecto a las necesidades de seguridad del municipio como a sus posibilidades reales de actuación. Además, se ha generado una cierta controversia respecto a la adecuación jurídica de utilizar estos convenios como mecanismo de atribución de competencias. Por su parte, en los convenios entre la CM y los Ayuntamientos, el mayor protagonismo cuantitativo y cualitativo está en el convenio que materializa el Programa de Seguridad de la CM, que fue firmado por 111 Ayuntamientos y se encuentra vigente en 109. Otro tipo de convenio muy extendido es el convenio de participación en el proyecto Apolo, un programa de apoyo a la coordinación operativa de datos policiales y a la informatización de la gestión de las policías locales mediante la financiación de las plataformas informáticas, que fue suscrito por 102 municipios.

En definitiva, el sistema institucional de la seguridad ciudadana de la CM está segmentado en tres niveles (estatal, autonómico y local) y se compone, de los órganos competentes en materia de seguridad pertenecientes a cada uno de ellos. El nivel gubernamental estatal mantiene una posición de preeminencia sobre los otros dos ámbitos (autonómico y local), debido a que es competente en las funciones primarias y más visibles de la seguridad ciudadana, y se encuentra articulado en torno a la Delegación del Gobierno, una figura de débil institucionalización en el sistema frente a la alta institucionalización de las unidades territoriales de las FCSE (Jefatura Superior de Policía y Zona de la Guardia Civil). El nivel gubernamental autonómico se caracteriza por sus limitadas competencias en materia de seguridad y la volatilidad de los órganos administrativos competentes. A pesar de ello, los convenios se han utilizado de forma intensa e innovadora, como única posibilidad instrumental existente, para la ejecución de las competencias de seguridad, lo que ha posibilitado la ejecución adecuada de las competencias autonómicas, el aumento en la asignación de recursos y, en consecuencia, de la estructura del sistema de seguridad. El

nivel gubernamental local se caracteriza por su heterogeneidad, ya que la CM cuenta con 137 ayuntamientos que tienen cuerpos de policía local con rasgos propios. En el caso del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid sus características institucionales (dilatada historia, volumen de personal, elevada burocratización, organización compleja, tendencia a la actividad policial integral, etc.) tienen una gran influencia en el conjunto de las policías locales de la CM. Los cuerpos de policía local del resto de los ayuntamientos están muy influenciados por el Programa de Seguridad de la CM, dada su existencia en la práctica totalidad de cuerpos, su fuerte peso respecto al total de las plantillas y el impulso que supuso para la actividad policial. Además, estos cuerpos también se caracterizan por la extendida existencia de mecanismos de cooperación, colaboración y coordinación aunque están relativamente infrautilizados, especialmente en materias para las que la Policía Local parece la fuerza policial más idónea.

Los tres segmentos de la seguridad ciudadana (estatal, autonómico y local) componen un sistema institucional consolidado y con un cierto grado de madurez, que se distingue por aportar algunos elementos innovadores (la peculiaridad organizativa de la Zona de la Guardia Civil, la existencia de una Unidad de Cooperación de la Policía Nacional, la existencia del Programa de Seguridad de la CM, etc.). No obstante, el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM no está exento de importantes déficits como la falta de coordinación, la infrautilización de los órganos de participación ciudadana, cooperación y colaboración, y las dificultades para satisfacer la demanda ciudadana de seguridad.

8.2.- Discusión de las hipótesis y aportaciones teóricas de estudio

La cuestión básica que ha motivado esta tesis doctoral ha sido la siguiente: ¿Cómo ha sido el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid? Durante la investigación realizada se ha pretendido responder a esta pregunta; es decir, conocer las características de las instituciones de seguridad ciudadana en la CM mediante la realización de un análisis diacrónico con el objetivo de determinar cuál ha sido el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, desde la creación de la Comunidad Autónoma en 1983 hasta la actualidad (año 2015). Partiendo de esta pregunta de investigación y del objeto de estudio se plantearon diversas hipótesis interrelacionadas, que se verifican a continuación.

8.2.1.- Hipótesis general

La hipótesis general de investigación que se ha sostenido en la presente investigación es que ***“el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid ha sido un proceso profundo y complejo que ha estado impulsado por diferentes hitos y circunstancias que han ocasionado el cambio institucional en determinados periodos históricos”***.

La confirmación de la hipótesis sobre el proceso de institucionalización supone admitir que el modelo institucional de seguridad ciudadana de la CM ha sufrido un proceso de cambio y evolución en el tiempo y en función de las características del contexto sociopolítico de cada periodo histórico. En realidad, no cabe hablar de modelo institucional de seguridad ciudadana de la CM hasta la creación de la Comunidad Autónoma en el año 1983, por lo que el núcleo principal de la investigación abarca desde 1983 hasta 2015. No obstante, y tal y como se ha puesto de manifiesto durante el análisis del estudio de caso, la seguridad ha acompañado la evolución del hombre y su vida en comunidad, por lo que, independientemente del entorno sociopolítico del momento, en todos los periodos históricos ha existido un determinado sistema institucional de seguridad. Por lo tanto, cuando se creó la CM, se inició el proceso madrileño de institucionalización de la seguridad como un segmento particular del proceso general histórico de institucionalización de la seguridad en España. Por ello, el proceso específico madrileño se ajustó a la dinámica general del resto del país, aunque adquirió también una serie de rasgos específicos.

La institucionalización de la seguridad en España ha sido un proceso de profunda raíz histórica durante el que los distintos rasgos institucionales se han ido transformando o manteniendo en función de cada entorno sociopolítico.

En lo relativo al primer periodo histórico analizado (desde la Antigüedad hasta la finalización del reinado de Fernando VII), cabe resaltar que en la Edad Media se comenzó a diferenciar la gestión de la seguridad entre los entornos rural y urbano⁴⁸⁰. Posteriormente, durante la Monarquía Hispánica, esta tendencia se institucionalizó a través de la actividad de la red de agentes territoriales del poder real (audiencias, capitanías generales, corregidores, etc.). El modelo urbano se consolidó en torno a los corregidores, que tenían funciones administrativas de control social, así como de control de determinados riesgos. Esta red territorial de agentes se caracterizó por la acumulación de funciones militares,

⁴⁸⁰ Adicionalmente, durante la Edad Media también se evidenció la necesidad del control de la violencia por la organización política, aspecto que también tendría gran recorrido histórico posterior como una de las principales características del Estado.

judiciales, administrativas, gubernativas y policiales, lo que se convirtió en un rasgo institucional del sistema. Además, en este contexto, se priorizó el mantenimiento del orden establecido sobre la persecución de los delitos, lo que determinó que el esfuerzo principal del sistema se dedicara al mantenimiento del *statu quo* existente, dedicando una atención marginal a otras formas de delito. Durante el siglo XVIII, las diferentes reformas institucionales contribuyeron a consolidar la diferencia entre el tratamiento rural y el urbano en materia de seguridad enfocado prioritariamente sobre el mantenimiento del orden frente a la persecución del delito. En lo relativo a la seguridad rural, se extendió a todo el país un modelo de pequeñas fuerzas policiales territoriales militarizadas, mientras que en el entorno urbano se potenciaron los aspectos de control social⁴⁸¹. Por otro lado, se aumentó el papel de los Ejércitos en la seguridad interior a través de la encomienda a los capitanes generales de nuevas funciones policiales y jurisdiccionales. Durante la Guerra de la Independencia se enfrentaron las visiones de la seguridad liberal y absolutista, en sucesivas reformas frustradas por la situación bélica. Después de la Guerra, los sucesivos periodos liberales y absolutistas generaron cambios en sistema institucional de seguridad, que oscilaba entre el mantenimiento del modelo anterior y las nuevas instituciones liberales; en todo caso, la inoperancia del modelo tradicional hacia imprescindible su transformación por lo que se consolidaron paulatinamente estructuras que tendían al modelo liberal (creación de órganos especializados y centralizados, como el Ministerio de la Policía y la Superintendencia General de la Policía, con una red propia de agentes territoriales). La etapa absolutista final de Fernando VII estuvo marcada por la necesidad de resolver la situación de la seguridad y por los intentos de reformar un sistema institucional claramente inoperante (Martínez y De Pazzis, 2004). En definitiva, durante esta larga etapa de antecedentes remotos de la seguridad, se puede observar una importante “dependencia de rumbo” (Peters, 2003) respecto a un modelo institucional de seguridad basado sobre el tratamiento diferenciado de la seguridad en los entornos rural y urbano, la acumulación funcional de los agentes territoriales, la preponderancia de los Ejércitos en la seguridad y la prioridad de mantenimiento del orden sobre cualquier otra actividad vinculada a la seguridad.

En el segundo periodo histórico analizado (1840-1975), es preciso indicar que la ideología liberal determinó una concepción del Estado que incorporó elementos institucionalmente novedosos que se oponían a los vigentes durante el Antiguo Régimen⁴⁸².

⁴⁸¹ Como reacción a los sucesos vinculados al Motín de Esquilache y el temor a la importación del fenómeno revolucionario francés.

⁴⁸² Entre otros, la división de poderes; la preponderancia de la visión general o nacional sobre la territorial y local; y, la creación de la administración burocrática. Específicamente en materia de seguridad, estas tensiones se manifestaban en: a) la oposición de la división de poderes a la acumulación de funciones judiciales y gubernativo-administrativas de los agentes territoriales; b) la visión nacional se oponía a la visión territorial de las

Así, en la transición del Antiguo Régimen al Estado liberal se produjo una gran tensión entre la concepción absolutista y liberal de la seguridad que aplazó más de treinta años el arreglo de la situación de la seguridad en España. El sistema institucional liberal de seguridad se estableció mediante dos medidas de gran calado. Por un lado, la centralización del mando del sistema de seguridad en el Ministerio de la Gobernación a través de la red de agentes territoriales (gobernadores civiles). Por otro lado, la creación de dos cuerpos policiales de base nacional (Cuerpo de Seguridad y Protección y Guardia Civil) para ejercer distintas tareas. Una vez instaurado el sistema de seguridad liberal comenzó un proceso de evolución institucional como consecuencia de los paulatinos cambios incrementales introducidos. Pese a ello, también hay una clara continuidad de algunos rasgos institucionales propios del modelo primigenio. En concreto, se mantuvo la centralización del sistema⁴⁸³; los cuerpos policiales que fueron sucediendo al Cuerpo de Seguridad y Protección conservaron intactas sus características institucionales (actuación en el entorno urbano, división del trabajo policial entre tareas de información e investigación criminal y tareas de presencia policial en la vía pública y actuación de choque de control social); por su parte, la Guardia Civil no experimentó cambios institucionales de importancia⁴⁸⁴.

En el periodo comprendido entre la Restauración y la Guerra Civil (1875-1939) se produjo una evolución del sistema policial, institucionalizándose definitivamente el modelo de Policía gubernativa de base nacional, dirigida a la seguridad del entorno urbano y estructurada en dos cuerpos policiales especializados funcionalmente⁴⁸⁵. En estas reformas, la Guardia Civil se convirtió en el referente organizativo, puesto que ya se había consolidado como un cuerpo policial eficaz, apolítico y legitimado socialmente. Además, en esta etapa, se produjo una tendencia a la progresiva militarización del sistema institucional de seguridad a través de la adopción de varias medidas institucionales: la permanente designación de militares para ocupar el mando del sistema en el Ministerio de la Gobernación; la inclusión de la Guardia Civil en el Ejército; la organización del Cuerpo de Seguridad como un cuerpo militarizado; y la extensión de la jurisdicción militar a determinados delitos. En la Segunda República (1931-1939), se produjeron algunas reformas de importancia en el sistema de seguridad, que pese a su carácter innovador no tuvieron continuidad tras la Guerra Civil (Risques, 2003).

fuerzas policiales rurales; y, c) la creación de la administración burocrática, se oponía a la militarización general de la seguridad y al mando territorial de las fuerzas policiales por los capitanes generales.

⁴⁸³ Esta medida perduró durante todo el periodo estudiado y, aún más, en líneas generales sigue estando vigente en la actualidad.

⁴⁸⁴ Al igual que en el caso del mando centralizado, el reparto de funciones y finalidades principales de ambos cuerpos policiales de base nacional han sobrevivido en el tiempo y están en origen del sistema institucional actual de seguridad.

⁴⁸⁵ El Cuerpo de Vigilancia, no uniformado, se especializó en la investigación, información y tareas de policía judicial, y el Cuerpo de Seguridad, uniformado y militarizado, se especializó en la presencia policial en la calle, el orden público y como cuerpo de choque en caso necesario.

En el periodo franquista se realizó una importante reforma en el sistema institucional de seguridad con el objetivo de convertirlo en un instrumento de represión política y social. En primer lugar, se recurrió continuamente a la legislación de excepción y al enjuiciamiento de las actitudes de desafección como delitos sociopolíticos en jurisdicciones especiales (jurisdicción militar o jurisdicción de orden público, según la época y el delito). En segundo lugar, se extremó la centralización (mediante la concentración del mando en el Ministerio de la Gobernación a través de la red de agentes territoriales) y la militarización (designando a militares en los puestos de mando centrales, así como en múltiples gobiernos civiles). En tercer lugar, en la Policía gubernativa se produjo una ruptura con respecto al modelo de neutralidad y apoliticismo que imperaba en el cuerpo (propio del modelo liberal-democrático), aunque en su estructura organizativa se mantuvieron algunos rasgos institucionales anteriores como la existencia de dos cuerpos (uno civil y otro militar) especializados en diferentes funciones policiales y con una estructura orgánica y funcional independiente. En cuarto lugar, se potenció el carácter militar de la Guardia Civil en aspectos organizativos en general (creación de un estado mayor, designación de militares para el mando de ciertas unidades, formación común de los oficiales del Cuerpo junto a los del Ejército en la Academia General Militar, etc.), y aumentó su centralidad en el sistema de seguridad a través del incremento de sus funciones policiales. En quinto lugar, tanto la Policía como la Guardia Civil adaptaron la distribución de los servicios policiales a las nuevas necesidades y aplicaron intensamente tecnologías facilitadoras de la acción policial. Por último, se consolidó un importante número de elementos públicos y privados como auxiliares del sistema de seguridad dotados de protección jurídica como agentes de la autoridad (guarderías rurales de montes y ríos, vigilantes de entidades corporativas, vigilantes de entidades bancarias, serenos y otros funcionarios municipales, etc.)

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, el sistema de seguridad del periodo (1840-1975) se fue gestando en función de los cambios en el entorno político. El cambio del entorno determinó el cambio institucional ante la evidencia de que el sistema existente era ineficaz; así, se crearon las nuevas instituciones con un diseño organizativo a medida de los objetivos pretendidos (Curbet, 1983; Garrido, 1982 y 1987; Amoedo, 2000). Ahora bien, en la evolución posterior del sistema liberal de seguridad se identifican determinadas pautas históricas mantenidas continuamente en aspectos como el mando centralizado del sistema de seguridad, la especialización policial urbana-rural de los cuerpos policiales y la consolidación de las estructuras organizativas internas de los cuerpos policiales. Además, se destacan también cambios institucionales incrementales como el aumento de la influencia militar en el sistema, como consecuencia de la creciente presión e influencia del Ejército en el entorno sociopolítico, así como en las fugaces reformas de la Segunda República (aunque

estas operaban en una racionalidad democratizadora). La reforma franquista del sistema de seguridad tenía como objetivo cambiar el sistema para convertirlo en el principal instrumento de represión. Con este objetivo se utilizaron todos los mecanismos jurídico-legales, institucionales públicos y privados disponibles. Por último, se observan algunos rasgos de isomorfismo institucional (Powell y DiMaggio, 1999) manifestados en la consideración durante la Restauración de la Guardia Civil como cuerpo policial de referencia, y en la continua reproducción de las estructuras organizativas de los cuerpos policiales basadas principalmente sobre servicios centrales especializados y servicios periféricos generalistas.

En 1975, tras el fallecimiento de Franco, comenzó el proceso de la Transición política de la dictadura hacia la democracia en España. Los Pactos de la Moncloa determinaron la hoja de ruta de los cambios del sistema institucional de seguridad. Después de la CE de 1978, el proceso de institucionalización del sistema de seguridad ciudadana se caracterizó por los rasgos siguientes: la relegitimación del sistema de seguridad (necesaria debido a la utilización represora del sistema de seguridad que el franquismo había realizado); la desmilitarización del sistema (aunque siempre se asumió la continuidad de la Guardia Civil como cuerpo policial de estatuto militar); la creación de una función pública policial civil y alineada a la lógica de la administración pública; y una relativa descentralización de la seguridad, que posteriormente se materializó con una territorialización autonómica no extendida a todo el territorio y diversa, al materializarse de diferentes formas en cada una de las CCAA con policía autonómica. Este modelo de seguridad ciudadana incidió en las fuerzas policiales, tanto en aspectos organizativos, como la superposición territorial de las fuerzas policiales, el protagonismo otorgado a la dimensión local de la seguridad (atendido por las policías locales pese a sus limitaciones) y la creación de un importante sector de seguridad privada auxiliar del sistema público, como en aspectos funcionales, dada la repercusión sobre las funciones policiales de la ampliación de la agenda estatal que la recepción del Estado social trajo consigo, que se materializó especialmente en las tareas de policía administrativa de amplios sectores de actividad⁴⁸⁶. La descentralización de la seguridad, la complejidad organizativa del sistema de seguridad resultante y la gran necesidad de coordinación contribuyeron a generar un sistema de relaciones intergubernamentales específico caracterizado por determinados rasgos particulares⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ Adicionalmente, cabe señalar una cierta distorsión institucional causada por la existencia del fenómeno del terrorismo y su afección a las estructuras policiales y al sistema policial específico del País Vasco.

⁴⁸⁷ Estas características son: el fracaso de la multilateralidad y bilateralidad no generalizada; la intensa utilización de convenios entre los niveles gubernamentales estatal y autonómico; la gran relevancia del nivel provincial; órganos de relación no generalizados, de funcionamiento irregular, resultados dispares y con tendencia a la infrutilización; convenios entre los niveles estatal y local temáticos, homogéneos, no generalizados y no

La CE determinó una territorialización de la seguridad al propiciar la existencia de cuerpos policiales autonómicos y locales; lo que implicó una cierta descentralización de la seguridad en función de lo que dispusiera el correspondiente Estatuto de Autonomía. El Estatuto de Autonomía de la CM no habilita la posibilidad de crear una policía autonómica, por lo que la administración regional cuenta con unas competencias muy limitadas en materia de seguridad.

Desde la creación del mesogobierno madrileño en el año 1983 comenzó la institucionalización de los órganos administrativos de la CM que formarían el segmento autonómico del sistema de seguridad. Durante la primera legislatura de Joaquín Leguina (1983-1987) se constituyó la Dirección General de Protección Ciudadana, como el órgano competente en las materias relacionadas con la seguridad, que se consolidó y se mantuvo estable desde su creación hasta el año 2006, creándose también una primera Comisión de Coordinación de Policías Locales que ejercía funciones muy generales e indeterminadas en ausencia del marco regulador estatal.

En el año 1986 se produjo un cambio institucional mediante la aprobación de un marco normativo que reguló globalmente el sistema de seguridad y determinó que las competencias autonómicas relacionadas con la seguridad (coordinación de policías locales y vigilancia de edificios autonómicos) se podrían ejercer mediante la firma de convenios con las FCSE. De este modo, el segmento autonómico del sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM quedaba reducido a la normativa reguladora de tales materias y a los órganos administrativos competentes en las mismas.

Tras esta definición del sistema de seguridad en 1986, se creó la Comisión de Coordinación de Policías Locales para asumir las funciones de coordinación asignadas en el marco normativo, y la Academia Regional de Estudios de Seguridad para la ejecución de las funciones relacionadas con la formación. La Dirección General de Protección Ciudadana dependió sucesivamente de las Consejerías de Gobernación, Agricultura y Cooperación, Cooperación, Presidencia, Medioambiente y Justicia e Interior, hasta su relevo por la Dirección General de Seguridad en las competencias de seguridad. De este modo, se puso de manifiesto la falta de prioridad de la materia de seguridad dentro de la política general de todos los gobiernos de la CM hasta el año 2004, lo que incidió en la institucionalización del órgano.

En la VII Legislatura de la CM (primera legislatura de la Presidenta Esperanza Aguirre, 2003-2007) se produjo una priorización política de la seguridad ciudadana en la CM. En 2004 se aprobó el Programa de Seguridad de la CM, como respuesta a la situación de inseguridad ciudadana que entonces existía. El programa consistió en la financiación de 2500 policías locales que posibilitó una ampliación notable del sistema de seguridad. Con motivo del cambio de prioridad política, en el año 2006, se creó la Dirección General de Seguridad que asumió las competencias de seguridad que desempeñaba la Dirección General de Protección Ciudadana. Esta nueva Dirección General de Seguridad (bajo las denominaciones de Dirección General de Seguridad o Dirección General de Seguridad e Interior) vivió una época convulsa para la seguridad. Desde 2008 a 2010 existió una caótica planificación y organización de la seguridad en la CM, ya que existían tres órganos destinados a ello (la Dirección General de Seguridad e Interior, la Dirección de Área de Seguridad y una unidad del Gabinete del Consejero) que pertenecían a la misma Consejería (aunque actuaban de forma independiente entre sí) y que fueron utilizados en beneficio de determinados altos cargos de la CM. El escándalo político sobrevenido, sumado a otras circunstancias⁴⁸⁸ contribuyó al cambio de enfoque en las políticas de seguridad de la CM. En este cambio, la seguridad perdió todo el apoyo político y gran parte del interés institucional de la administración autonómica madrileña, por lo que, desde entonces, la ejecución de las competencias de seguridad se realiza con un perfil funcional mínimo para evitar fricciones institucionales con otras administraciones. Esta dinámica institucional alcanzó su máxima expresión con el cierre de la Academia Regional de Policía Local a finales de 2013.

Por su parte, el segmento local del sistema de seguridad inició un proceso de crecimiento de la actividad de las policías locales desde la llegada de los ayuntamientos democráticos. Esta tendencia se consolidó en virtud de la nueva posición institucional que se otorgó a las policías locales en el marco normativo de 1986. Desde entonces, la dinámica de la demanda de seguridad, el crecimiento de las ciudades y la evolución del gobierno local, entre otras cuestiones, han generado una dinamización y crecimiento de las policías locales, pese a su limitación general. Esta dinámica de crecimiento fue impulsada por el Programa de Seguridad de la CM (2004) en las policías locales madrileñas, ya que proporcionó una serie de recursos a los ayuntamientos. Además, aquellos cuerpos policiales de las ciudades más pobladas de la CM vieron ampliadas sus actividades de seguridad ciudadana y policía judicial. Los cuerpos policiales de escasa entidad tuvieron dificultades para la prestación de los servicios mínimos policiales, y para lograr una organización

⁴⁸⁸ Salida del Gobierno del Consejero Alfredo Prada; descenso de la preocupación ciudadana por la inseguridad ciudadana; dificultades técnicas, de gestión y de relación institucional del Programa de Seguridad de la CM; retirada del apoyo político al Programa; cargos directivos con visión centralista de la seguridad; ciertas características del sindicalismo mayoritario en la policía local, etc.

adecuada. En el caso del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid, esta entidad mantuvo sus propias dinámicas evolutivas durante este periodo, dándose una tendencia hacia el modelo policial integral. Además, las características institucionales de la Policía Municipal de Madrid influyeron notablemente en las características institucionales de la globalidad de las policías locales de la CM. Esta influencia se manifestó, entre otros aspectos, en la adopción de la estructura de escalas y categorías profesionales y configuración de plantillas de la Policía Municipal como modelo obligatorio para todos los cuerpos de policía local de la CM en una clara manifestación de isomorfismo institucional.

En resumen, la institucionalización del sistema de seguridad ciudadana en España se ha caracterizado por ser un proceso de largo recorrido histórico. Los principales hitos de este proceso han sido su creación primigenia, como consecuencia de la instauración del Estado liberal y su concepción de la seguridad; su evolución posterior a través de la Restauración, Segunda República y Régimen Franquista; y, finalmente, su transformación a partir de la aprobación de la CE de 1978 y la llegada del Estado social y democrático de derecho. El punto de inflexión se produjo tras la aprobación de la CE de 1978, ya que este nuevo marco institucional tuvo un impacto destacable en el sistema de seguridad ciudadana, ya que lo relegitimó, desmilitarizó y descentralizó. De este modo, se generaron tres ámbitos organizativos (estatal, regional y local) que forman parte del mismo sistema de seguridad y que evolucionaron con sus propios ritmos y de manera independiente. A pesar ello, también se pueden identificar algunas tendencias evolutivas comunes como la misión genérica de todos los cuerpos de seguridad, la articulación básica de la función pública policial, así como impactos del nivel autonómico respecto a los otros ámbitos, por ejemplo el impacto sobre el segmento local de la coordinación de policías locales, especialmente en las funciones de regulación (carrera profesional, procesos selectivos, etc.), formación (Academia Regional de Policía Local) y en la existencia del Programa de Seguridad de la CM y sus efectos

8.2.2.- Hipótesis sobre los órganos que integran el sistema institucional de seguridad de la CM

La segunda hipótesis de investigación (H2) que se ha sostenido en la presente investigación afirma que: ***“los órganos de seguridad ciudadana (estatales, regionales y locales) que componen el sistema de seguridad de la Comunidad de Madrid se han institucionalizado de diferente manera, provocando diversos impactos en el sistema”.***

La confirmación de la hipótesis implica asumir que los órganos (estatales, regionales y locales) que integran el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM han

evolucionado de forma diferente y, sus respectivos y sucesivos cambios institucionales han tenido causas y consecuencias diversas.

Como se ha señalado con anterioridad, la gestación del sistema institucional español de seguridad ciudadana ha sido fruto de un largo proceso evolutivo, cuyos hitos históricos coinciden con los grandes cambios en el entorno sociopolítico. En el caso del sistema institucional actual de seguridad ciudadana su cambio obedece a la aprobación de la CE de 1978 mediante la que se instaura un nuevo modelo de Estado, el Estado social y democrático de derecho y se recogen, además, las principales características del modelo de seguridad, que se concretarán posteriormente en otras normativas. Este desarrollo generó un sistema institucional de seguridad basado sobre el concepto de tarea constitucional de garantía de derechos y libertades y de protección de la seguridad ciudadana, con un sistema desmilitarizado y con una función pública policial articulada como un caso particular de función pública civil. Además, el reconocimiento y la creación del Estado autonómico influyó notablemente en el modelo de seguridad vigente hasta el momento. En concreto, se generó una importante variable de descentralización de la seguridad al territorializar los cuerpos policiales (las FCSE sobre la base territorial nacional, las policías autonómicas sobre la base territorial autonómica y las policías locales sobre la base territorial municipal⁴⁸⁹).

Esta descentralización de la seguridad (a raíz de la CE de 1978) dividió el sistema institucional de la seguridad ciudadana en tres segmentos (estatal, autonómico y local) competentes en materia de seguridad, aunque con diferentes tipos de funciones. Cada uno de estos segmentos del sistema de seguridad depende de distintos niveles gubernamentales y, por lo tanto, de diferentes administraciones públicas sin vinculación jerárquica, con distinta organización y de actuación independiente. Esto supuso la superposición en un mismo territorio de diversas acciones y/o políticas de seguridad, ejecutadas por distintos órganos administrativos y cuerpos policiales.

El segmento estatal del sistema institucional de seguridad, dependiente del gobierno nacional, se articuló e institucionalizó de forma generalizada para todo el país. Los elementos definitorios de este modelo organizativo son los siguientes: la centralización del mando en el Ministerio del Interior a través de la red de Delegados del Gobierno en las CCAA y de Gobernadores Civiles en las provincias (posteriormente sustituidos por los Subdelegados del Gobierno); y la existencia de dos cuerpos policiales de base nacional, Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil (uno de ellos de estatuto militar), que cuentan con una estructura similar, tanto en los servicios centrales como en la organización

⁴⁸⁹ El segmento local de la seguridad se territorializó sobre la base municipal, imposibilitando otras bases territoriales como la provincial, insular, comarcal, etc.

periférica, que actúan de forma independiente, y que, además, ejercen similares funciones generales según un reparto territorial establecido (la Policía Nacional en las capitales de provincia y municipios que se determinen y la Guardia Civil en el resto del territorio), pero que también tienen asignadas distintas competencias exclusivas que ejercen en todo el territorio. Ambos cuerpos estatales están fuertemente institucionalizados a través de diversos aspectos; en primer lugar, ambos son depositarios de una fuerte herencia de tradición policial del sistema de seguridad liberal, que ha generado importantes dependencias de rumbo (aspecto vinculado al Nuevo Institucionalismo Histórico); en segundo lugar, ambos cuerpos tienen una importante tradición de actuación en la lógica de lo adecuado lo que les proporciona una muy alta legitimidad intrínseca en toda su actuación (aspecto vinculado al Nuevo Institucionalismo Normativo); y, en tercer lugar, en su evolución organizativa se reconocen fuertes rasgos mutuos de isomorfismo institucional, al incorporar continuamente procedimientos y rasgos organizativos considerados referentes de éxito (aspecto vinculado al Nuevo Institucionalismo Sociológico).

Ahora bien, la institucionalización del segmento estatal del sistema de seguridad en la CM se ha caracterizado también por algunos rasgos peculiares. En primer lugar, la capitalidad ha generado algunos impactos en materia de seguridad, como por ejemplo el aumento de los recursos territoriales (organizativos, humanos, etc.) como consecuencia de la constante amenaza terrorista. Otro aspecto derivado de la capitalidad son las peculiaridades organizativas de las unidades territoriales de las FCSE, que se apartan del diseño habitual en otros territorios para satisfacer las complejas necesidades de seguridad existentes solamente en Madrid, como la importante demanda de vigilancia y protección de las autoridades del Estado y edificios oficiales (órganos constitucionales, ministerios, embajadas, etc.). En segundo lugar, el Delegado del Gobierno ha ejercido la coordinación de las FCSE desde 1983, siendo una figura más ajustada a la realidad democrática y territorial del Estado que la histórica figura del Gobernador Civil (Olías de Lima, 2006), pero claramente menos institucionalizada⁴⁹⁰. En tercer lugar, el limitado marco competencial en materia de seguridad de la CM ha imposibilitado la existencia de la policía autonómica, por una parte, y ha derivado en que los órganos estatales deban asumir la totalidad de las funciones policiales primarias, por otra parte. En cualquier caso, a pesar de la teórica imposibilidad legal, la dinámica de los convenios entre el Ministerio del Interior terminó por generar unidades de las FCSE (Unidad de Cooperación de la Policía Nacional y Compañía Especial de la CM de la Guardia Civil) que dependen orgánicamente de las unidades territoriales de las FCSE y funcionalmente de la Consejería de la CM competente en materia

⁴⁹⁰ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 2 de marzo de 2016, entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 11 de marzo de 2016 y entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016.

de seguridad. En cuarto lugar, por sus características sociodemográficas la CM es un ámbito territorial de alta conflictividad y complejidad en materia de seguridad, lo que supone una generación de problemas de seguridad constantes que hay que solventar, y para lo que es necesario una agilidad de respuesta que se ve dificultada por las dificultades existentes para una coordinación adecuada⁴⁹¹.

El proceso de institucionalización de los órganos autonómicos del sistema de seguridad ciudadana se ha visto condicionado por el limitado marco competencial de la CM en materia de seguridad. La imposibilidad de creación de policía autonómica determinó que las competencias autonómicas de seguridad sólo podrían ejecutarse a través de convenios con el Ministerio del Interior. Por otro lado, las competencias autonómicas de vigilancia de los edificios autonómicos y la coordinación de policías locales no han sido aspectos prioritarios de la agenda política regional. Como consecuencia de ello, los órganos competentes en materia de seguridad han pivotado sobre una Dirección General con funciones muy consolidadas, que sucesivamente dependía organizativamente de distintas Consejerías, y cuyas unidades administrativas subordinadas también variaban continuamente. Esta inestabilidad se ha convertido en una constante durante toda la existencia de la CM. En la legislatura autonómica 2003-2007, se puede identificar un hito institucionalizador, ya que las materias relacionadas con la seguridad ciudadana cobraron importancia política. Las acciones políticas realizadas se basaron en la competencia autonómica de coordinación de policías locales. La principal acción realizada fue la puesta en marcha del Programa de Seguridad de la CM y, adicionalmente, se modificó la estructura organizativa para asumir las nuevas funciones derivadas del impulso político. Este impulso político de las políticas de seguridad tuvo como contrapartida una utilización discrecional de los órganos administrativos por determinados altos cargos de la CM. De este modo, se deslegitimó la imagen de la institución y se produjo de nuevo una pérdida de interés político por las competencias de seguridad.

Finalmente, en el segmento local del sistema de seguridad cabe diferenciar el proceso institucional del Ayuntamiento de Madrid con respecto a los otros ayuntamientos de la CM. El Ayuntamiento de Madrid tiene un Cuerpo de Policía Municipal de fuerte tradición histórica y que cuenta con un gran volumen de efectivos. Además, es un cuerpo altamente consolidado e institucionalizado con fuertes inercias culturales propias de una organización centenaria, con normativa rígida, muy jerarquizada, excesivamente burocratizada y con un alta sindicalización (Ruano, 2014). Adicionalmente, la dinámica de crecimiento hacia la

⁴⁹¹ Entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 2 de marzo de 2016, entrevista realizada a ex Delegado del Gobierno en la CM realizada el día 30 de marzo de 2016 y entrevista realizada a Comisario Principal CNP y ex alto cargo policial realizada el día 19 de abril de 2016.

actividad policial integral del Cuerpo comenzó muy tempranamente y ha continuado durante todo el periodo estudiado, pese a la limitación general del marco normativo. Todo ello ha contribuido a que éste Cuerpo haya conseguido imponer su influencia en la forma en que la CM ha ejecutado sus competencias de coordinación de policías locales. En el resto de ayuntamientos de la CM, es preciso diferenciar entre los cuerpos policiales de los grandes municipios y los cuerpos policiales de los municipios menores. Los cuerpos de policía local de los municipios más poblados, pese a la heterogeneidad existente, ocupan un papel central en el sistema de seguridad y han visto ampliada su estructura organizativa y sus funciones de seguridad ciudadana y de policía judicial a lo largo del tiempo con el objetivo de que pudieran atender de manera adecuada la demanda creciente de seguridad en su territorio. Por su parte, los cuerpos policiales de los municipios pequeños que tienen muy pocos efectivos en cada plantilla dependen del Programa de Seguridad de la CM en su totalidad, por lo que en la actualidad existe una gran incertidumbre sobre su viabilidad en caso de supresión del Programa, por otro lado, estos cuerpos tienen grandes dificultades para la prestación de servicios diferentes a una mínima presencia y atención policial.

En resumen, en el proceso de institucionalización de los diferentes segmentos estatal, autonómico y local que integran el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM se ha detectado una inercia institucional con respecto al nivel gubernamental respectivo, aunque también se han identificado algunas diferencias en los órganos de cada ámbito. En este sentido, el segmento estatal se ha institucionalizado según el proceso general de transformación del sistema estatal de seguridad ciudadana, basado sobre los procesos de religitimación, desmilitarización y creación de una función pública policial (derivados de la CE de 1978) que generaron reformas de las estructuras policiales aunque manteniendo importantes rasgos históricos, especialmente en el diseño organizativo de los cuerpos policiales. En el caso particular de la CM, el segmento estatal del sistema es el competente en las funciones primarias y más visibles de la seguridad ciudadana, siendo por tanto el nivel gubernamental más fuertemente institucionalizado, aunque las FCSE son las que se encuentran más consolidadas en el sistema en comparación con la figura del Delegado del Gobierno. En el segmento autonómico se ha puesto de manifiesto la limitada capacidad competencial de la CM en materia de seguridad, por lo que las políticas de seguridad han adquirido un carácter secundario en las prioridades políticas de todos los gobiernos autonómicos (excepto el de la legislatura 2003-2007). Este carácter políticamente secundario (y limitado marco competencial) ha generado una débil institucionalización del segmento autonómico del sistema, dándose una gran inestabilidad institucional de los órganos competentes, una fuerte vulnerabilidad a la decisión política y un perfil institucional y funcional mínimo en la ejecución de las competencias de seguridad. Por su parte, en el

segmento local del sistema se reconoce la influencia del nivel gubernamental autonómico como consecuencia de la titularidad autonómica de las competencias de régimen local y coordinación de policías locales y de la forma en que se han ejecutado. En el caso de la CM se evidencia una consolidación del modelo de policía integral en la Policía Municipal de Madrid, lo que condiciona la política autonómica en materia de policía local. Además, en el segmento local se ha puesto de manifiesto su heterogeneidad, por lo que conviven los cuerpos policiales de los grandes municipios (caracterizados por su gran actividad funcional y capacidades técnicas para su desarrollo) con los cuerpos policiales de los municipios pequeños de dudosa capacidad para la realización de la mínima actividad policial.

8.2.3.- Hipótesis sobre la influencia del mesogobierno

La tercera hipótesis (H3) que se pretende verifica con esta investigación es que: ***“el mesogobierno madrileño ha influido sobre la institucionalización del campo organizacional de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid, pero de manera diferente forma en cada nivel gubernamental”***.

La confirmación de la hipótesis sobre la influencia del mesogobierno madrileño en el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana implica admitir que el campo organizacional de la seguridad ciudadana se ha visto influenciado por la existencia del segmento autonómico en el sistema institucional de seguridad y por la actuación en materia de seguridad del nivel gubernamental autonómico. Además, esta situación ha tenido diferentes consecuencias institucionales en los segmentos estatal y local del sistema.

El punto de partida del segmento autonómico del sistema institucional de seguridad quedó establecido por el Estatuto de Autonomía. En este marco normativo se determinó que la CM debía tener las competencias plenas en la vigilancia y la protección de sus edificios e instalaciones, así como en la coordinación y otras facultades relacionadas con las policías locales. Esta disposición determinó *ab initio* que, independientemente de la forma en que ambas competencias se ejecutasen, existirían dos materias relacionadas con la seguridad en las que la CM tendría facultades de actuación y, por tanto, ejercería algún tipo de influencia. Ahora bien, esa influencia fue notablemente diferente en cada una de las dos materias. Por un lado, la vigilancia y protección de los edificios de titularidad autonómica era una nueva competencia que se generó a partir de la creación del mesogobierno madrileño. Por otro lado, la coordinación de las policías locales suponía ejercer acciones en un campo regulado por la legislación de régimen local, en donde los cuerpos policiales ya se encontraban consolidados y que, en el año 1983, todavía se desconocía cuál iba a ser su regulación definitiva al no existir el marco normativo general del sistema de seguridad. En

todo caso, en ambas materias existía la incertidumbre de cuál sería el papel real que iban a desempeñar las Comunidades Autónomas en la ejecución de ambas materias, especialmente en los casos sin posibilidad de crear su policía autonómica.

En el proceso de institucionalización del segmento estatal del sistema institucional de seguridad, la CM tuvo una influencia escasa, ya que las materias que le competían (vigilancia de sus edificios y coordinación de policías locales) eran ajenas a las funciones de seguridad del nivel gubernamental estatal. Posteriormente, el marco normativo de 1986 determinó que las Comunidades Autónomas que no pudiesen constituir su policía autonómica (como era el caso de la CM) podían ejercer sus competencias de seguridad mediante la formalización de convenios con el Ministerio del Interior, por lo que las FCSE se convirtieron en instrumentos de las Comunidades Autónomas⁴⁹². Además, el marco normativo incluyó como competencias de las CCAA la protección de autoridades autonómicas, la actividad de policía administrativa de leyes y reglamentos autonómicos, así como el apoyo de seguridad a las actuaciones de ejecución forzosa de actos autonómicos, lo que generó un campo más amplio para la actuación de la CM en materias de seguridad o en actividades en las que era necesaria la actuación de fuerzas policiales. Así pues, se generó una esfera de relativa influencia de la CM sobre el segmento estatal de la seguridad, al crearse un espacio de actuación en el que las FCSE actuaban como instrumentos de la CM y esas actuaciones debían acordarse mediante un convenio entre el Ministerio del Interior y la propia CM⁴⁹³. Posteriormente, los convenios específicos para la adscripción de la Unidad de Cooperación de la Policía Nacional y para la realización de la vigilancia de edificios por la Guardia Civil obligaron a la modificación de la estructura organizativa de las unidades territoriales de las FCSE, al crearse la Unidad de Cooperación y ponerse bajo el mando orgánico de la Jefatura Superior de Policía, y la Compañía Especial de la CM, que depende de la Unidad de Protección y Seguridad de la Zona de la Guardia Civil.

Otra influencia de la existencia del mesogobierno madrileño en el nivel gubernamental estatal fue la existencia de la Delegación del Gobierno desde la creación de la CM en 1983. El marco normativo aprobado en 1983 para adaptar la administración periférica estatal al Estado autonómico implicaba la desaparición del gobernador civil en las

⁴⁹² El marco normativo, al determinar que los acuerdos serían con las FCSE, excluyó la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudiesen utilizar a las Policías Locales en la ejecución de sus competencias de seguridad.

⁴⁹³ Es preciso recordar que el espectro de las materias sobre las que la CM tiene potestades de policía administrativa es muy amplio y que en la ejecución de algunas de ellas es necesaria la intervención policial, como por ejemplo la inspección del transporte por carretera, la protección del medioambiente, la inspección del juego, los espectáculos públicos, espectáculos taurinos, etc. Adicionalmente, existen diversas materias competencia de la CM en las que es necesaria la intervención activa de las FCSE como entre otras, el rescate en montaña y medio acuático, la persecución de fraudes en materia de aguas, determinadas actuaciones de la administración de justicia, etc.

CCAA uniprovinciales y su sustitución por el Delegado del Gobierno. Esto determinó que las funciones de mando y coordinación territorial de las FCSE (y por lo tanto, del segmento estatal del sistema institucional de seguridad) fueran desempeñadas desde el primer momento de la CM por esta nueva figura institucional en lugar de pervivir el Gobierno Civil hasta 1997. Otra consecuencia de la existencia del mesogobierno sobre el segmento estatal del sistema de seguridad fue la creación del Consejo Regional de Seguridad Ciudadana en el año 1995, ya que su origen responde también a la uniprovincialidad de la CM, ya que el marco normativo de creación de estos órganos contemplaba una territorialización inicialmente provincial (en el año 2005 los consejos provinciales se disolvieron y se crearon consejos autonómicos). Por lo tanto, la CM, a diferencia de otras CCAA, dispuso desde el principio del consejo de seguridad ciudadana de nivel autonómico. En todo caso, estas influencias son relativamente débiles y no han afectado significativamente a la institucionalización del segmento estatal del sistema de seguridad.

En lo relativo a la influencia recíproca; es decir, el impacto del nivel gubernamental estatal sobre el segmento autonómico, cabe señalar que, el Programa de Seguridad de la CM, al menos en su fase de formulación más inicial, pretendía incorporar a las bases operativas un importante volumen de efectivos de la Policía Nacional. El Ministerio del Interior y la Delegación del Gobierno se opusieron a esta situación, alegando la falta de competencias de la CM, así como su rechazo a la filosofía de la iniciativa. Esta oposición del nivel gubernamental estatal ocasionó que finalmente el Programa de Seguridad de la CM se circunscribiera exclusivamente al impulso de las policías locales a través de la competencia de coordinación de las mismas, y sin la participación del segmento estatal del sistema.

La influencia institucional del mesogobierno madrileño sobre el segmento local del sistema de seguridad ciudadana ha pivotado en torno a la competencia de coordinación de las policías locales y las facultades para la articulación de la misma. Esta competencia se ejerce con carácter exclusivo por la CM y alcanza a todos los municipios del ámbito regional madrileño (incluido el Ayuntamiento de Madrid). En el caso de los municipios de la CM, el impacto ha sido notable desde la definición de las facultades que integran la competencia de coordinación de policías locales en el año 1986. En este sentido, la CM acrecentó su poder de influencia sobre el segmento local del sistema institucional, al concederle la posibilidad de crear Centros formativos, de estructurar y organizar la carrera profesional, de establecer la regulación general de los procesos selectivos y de homogeneizar los medios y procedimientos. En la práctica, esta influencia ha pivotado sobre dos ejes fundamentales, la formación y el Programa de Seguridad de la CM. En lo relativo a la formación, la creación del ARES permitió formar a los policías locales de la CM de forma más adecuada a sus

necesidades reales⁴⁹⁴ y en la línea del crecimiento de la actividad de la policía local como componente del segmento local del sistema. Respecto al otro eje fundamental, el Programa de Seguridad de la CM supuso un incremento de las plantillas de las policías locales e incidió en los cuerpos policiales, aunque de diferente manera. Por un lado, el refuerzo de medios supuso la mejora de la prestación de servicios policiales y la posibilidad de una cierta especialización policial en los cuerpos de policía grandes y con funcionamiento consolidado. Por otro lado, en los cuerpos policiales creados exprofeso, el Programa solamente posibilitó la existencia de un servicio mínimo de policía local en municipios donde anteriormente no existía. Además, el Programa influenció de forma global al colectivo de policías locales de la CM, debido a sus efectos sobre las plantillas (futuro envejecimiento simultáneo, bloqueo de la carrera profesional, deslocalización de los policías, etc.) y sobre el sindicalismo de las policías locales.

En segundo lugar, el impacto ha sido muy diferente en el Ayuntamiento de Madrid. El Cuerpo de Policía Municipal de Madrid ha actuado con frecuencia como importante condicionante en el desempeño por la CM de la competencia autonómica de coordinación de las policías locales. De hecho, la tensión institucional entre la CM y el Ayuntamiento, propia de la autonomía madrileña⁴⁹⁵, ha trascendido también al ámbito de la seguridad ciudadana. Esta tensión y resistencia a la CM con respecto al desarrollo de su competencia de coordinación de las policías locales se manifestó fuertemente en la gestación de la ley de coordinación de policía local y su desarrollo posterior en cuyo resultado final se aprecia la influencia del Ayuntamiento de Madrid, en aspectos como la imposición al resto de cuerpos de policía local de la CM de la estructura de escalas y categorías profesionales y el dimensionamiento de plantillas vigente entonces en la Policía Municipal. La formación también ha sido objeto de continuas controversias, ya que el Ayuntamiento siempre alegó que la Academia regional impartía una formación poco adecuada para las necesidades de la Policía Municipal y, además, siempre mantuvo una formación complementaria en el Centro de formación municipal. Por otro lado, el Ayuntamiento de Madrid se negó a participar en el Programa de Seguridad de la CM, justificando que era algo técnicamente ajeno a él e innecesario para la policía municipal⁴⁹⁶. En definitiva, el Ayuntamiento de Madrid nunca consideró a la CM como un actor capaz de regular a un Cuerpo de las características

⁴⁹⁴ Hasta la creación del ARES los Ayuntamientos de la CM realizaban la formación de sus policías locales en la Academia de la Policía Municipal de Madrid, único Centro formativo existente hasta entonces, y cuya formación estaba diseñada para las necesidades del CPMM, muy diferentes a las del resto de cuerpos de policía local madrileños.

⁴⁹⁵ Muy agravada cuando los gobiernos autonómico y municipal fueron de distinto color político o cuando las personas en los cargos de Presidente de la CM y Alcalde de Madrid competían entre sí por algún objetivo político en clave interna de partido.

⁴⁹⁶ A la discrepancia técnica hay que agregar la discrepancia política derivada del hecho de que en aquel entonces la seguridad era una prioridad y el Ayuntamiento tenía su propio proyecto de seguridad y, adicionalmente, del claro antagonismo existente entonces entre Esperanza Aguirre y Alberto Ruiz-Gallardón.

institucionales de la Policía Municipal de Madrid, por lo que el interés del Ayuntamiento se limitó exclusivamente a influir en la gestación de la normativa de obligado cumplimiento, teniendo una actuación institucional independiente y alejada de la administración regional en los demás aspectos.

En resumen, la existencia del mesogobierno madrileño y la ejecución de sus competencias autonómicas en materia de seguridad de la forma en que se ha realizado, han ejercido influencia sobre los segmentos estatal y local del sistema institucional de seguridad ciudadana de diferentes formas. En el caso del segmento estatal, el impacto ha sido relativamente débil, por lo que no ha afectado significativamente en su institucionalización. En el caso del segmento local, y como consecuencia de la competencia autonómica de coordinación de policías locales, la influencia ha sido sensiblemente mayor a través de aspectos como la determinación general de las carreras profesionales, los procesos selectivos y la formación, entre otras cuestiones. En todo caso, cabe diferenciar entre la relativamente escasa influencia ejercida sobre el Ayuntamiento de Madrid y la importante influencia ejercida sobre el resto de municipios de la CM.

8.3.- Líneas futuras de investigación

Esta tesis doctoral se ha destinado a analizar el sistema institucional de seguridad ciudadana de la CM desde sus orígenes, pero indagando especialmente en el modelo institucional actual. Sin embargo, deja abiertas algunas cuestiones que pudiera ser posible abordar en investigaciones posteriores.

En primer lugar, la presente investigación ha analizado un estudio de caso en profundidad, el proceso de institucionalización de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, investigaciones similares puede ser repetidas en los casos de otras Comunidades Autónomas al objeto de realizar análisis comparado entre los sistemas institucionales de seguridad ciudadana de diversas Comunidades Autónomas con el objetivo de identificar si tienen o no procesos de institucionales similares y cuáles son las similitudes y diferencias entre los sistemas analizados.

En segundo lugar, es posible reconocer otras posibilidades de investigación abiertas en torno a la profundización en el análisis de algunos aspectos y circunstancias aflorados en la presente tesis. Entre otros, cabe citar la debilidad institucional del Delegado del Gobierno; la indiferencia del segmento estatal respecto la actuación autonómica en materia de seguridad; la inestabilidad de la estructura organizativa de seguridad de la administración de la CM y su vulnerabilidad a la discrecionalidad política; la fuerte influencia del Ayuntamiento

de Madrid en la política autonómica de seguridad y su resistencia a someterse a la coordinación autonómica de las policías locales; la influencia institucional del sindicalismo policial; las dificultades de la coordinación en materia de seguridad, tanto en la coordinación institucional e interadministrativa como en la coordinación entre los cuerpos policiales estatales, etc.

Estas posibles líneas de investigación abiertas pueden tener aplicación en el interés informativo que pueden representar para las personas con responsabilidades en las políticas de seguridad o en sus instituciones, para los servidores públicos profesionales de la materia y, en general, para cualquiera de los actores políticos presentes en la seguridad.

Adicionalmente, desde aspectos meramente divulgativos, estas líneas de investigación podrían contribuir a la mejora del conocimiento social de los mecanismos institucionales a través de los que se materializa y gestiona una política tan simbólica y central en la actividad gubernamental como es la política de seguridad ciudadana.

Bibliografía

ABC, (1995, 10 de julio). "Un informe de Interior propone reducir un tercio la plantilla de la Guardia Civil" Documento electrónico, obtenido el 27 de junio de 2012, URL: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1995/07/10/015.html>.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (1996). "Seguridad privada", en *Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada*, Madrid: Ministerio de Justicia e Interior.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. et al. (2000). "Reflexiones sobre el modelo policial vasco", en *El modelo policial y sus retos de futuro, Seminario Mollet del Vallés 1997*. Barcelona: Escola de Policia de Catalunya.

AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (2006). "Las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 17 Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 59-78.

AGRA, C. et al. (2003). *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier.

AGRANOFF, R. y RAMOS, J., (1998). "La evolución hacia una democracia federal en España: Un examen del sistema de relaciones intergubernamentales", en AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R. (Comps.), *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Instituto Vasco de Administración Pública: Oñati. pp. 55-103.

AGUADO I CUDOLÁ, V., (2006). "Estudio preliminar: La seguridad como un sistema al servicio de la ciudadanía, retos globales de la seguridad urbana", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 17. Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 11-38.

AGUADO I CUDOLÁ, V., (2007), *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*, Thomson Aranzadi, Madrid.

AJA FERNANDEZ, E. et al, (2003). Valoración de 25 años de autonomía, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, Madrid.

ALBRECHT, H.J., (2001). "La delincuencia organizada transnacional y los instrumentos internacionales de control", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 8. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 89-106.

ALONSO PEREZ, F. (1994), *Seguridad Ciudadana*, Marcial Pons, Madrid

ALVAREZ SOBREDO, M. (1994), "Seguridad Pública y Bienestar Social", en *Cuadernos de Trabajo Social*, núm. 7, Madrid: UCM.

AMOEDO SOUTO, C.A., (2000), *Poder policial y derecho administrativo*, A Coruña: Universidade da Coruña

AMOEDO SOUTO, C.A., (2006), "La cooperación policial en la Unión Europea: su repercusión en el modelo español de seguridad pública", en *Revista Catalana de Seguridade Pública*, núm. 17. Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 41-57.

ANDUIZA PEREA, E., CRESPO MARTINEZ, I. y MENDEZ LAGO, M., (2009), *Metodología de la Ciencia Política*, 2ª edición. Madrid: CIS.

ANTÓN, C. (2005), "Factores y barreras para el acceso de la mujer a las organizaciones", en *Revista de Ciencia Policial* núm. 77. Madrid: Instituto de Estudios de la Policía, pp. 27-32.

ANTÓN LÓPEZ, J. DE, (2000), *Historia de la Policía Española*, Madrid: Julio de Antón.

ARENILLA SÁEZ, M. y LEGUEY, S. (2006), Evaluación de la implantación del Plan de Seguridad de la Comunidad de Madrid: BESCAM. Madrid: CUESA-URJC.

ARENILLA SÁEZ, M., (2011), "Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid", en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 25. Madrid: AECPA, pp. 31-56.

ARIAS, X.C. y CABALLERO, G. (Eds.), (2013), *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: CIS.

BAENA DE ALCAZAR, M., (1985), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

BAENA DE ALCAZAR, M., (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. 4ª edición. Madrid: Tecnos.

BAJOIT, G., (2008), *El cambio social: Análisis sociológico del cambio social y cultural en las sociedades contemporáneas*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

BALLART HERNÁNDEZ, X., (1990-1991), "La evaluación de la actividad y rendimiento de la Policía", en *Documentación Administrativa*. núms. 224-225. Madrid: INAP. pp. 361-406

BALLART HERNANDEZ X. y RAMÍO C.. (2000), *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

BALLBÉ MALLOL, M. (1983), *Orden público y militarismo en la España constitucional*. Madrid: Alianza.

BALLBÉ MALLOL, M. (1990), "Diez años de seguridad y policía autonómica", en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 12, Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 113-120.

BALLBÉ MALLOL, M. (1991), "El modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 5. Madrid: Ministerio del Interior. pp. 35-43

BALLBÉ MALLOL, M. (1996), "Modelos policiales comparados", en *Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada*, Madrid: Ministerio de Justicia e Interior.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. y TAMAYO M. (1998). "Las relaciones intergubernamentales en España: El nuevo papel de la Administración Central en el modelo de relaciones intergubernamentales", en AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R. (Comps.) *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Oñati: IVAP. pp. 105-159.

- BARATTA, A. (2001), "El concepto actual de seguridad en Europa", en *Revista Catalana de Seguridat Pública*, núm. 8. Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 17-29.
- BARBÉ IZUEL, E. (1995). *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- BARCELONA LLOP, J., (2000). "El sistema policial español desde el prisma competencial y funcional. Actualidad y perspectivas de futuro", en *El modelo policial y sus retos de futuro, Seminario Mollet del Vallés 1997*, Barcelona: Escola de Policia de Catalunya.
- BARCELONA LLOP, J., (2002). "La administración de la seguridad ciudadana: Selección de problemas a comienzos del siglo XXI", en *Revista Vasca de Administración Pública*. Oñati: IVAP.
- BARCELONA LLOP, J. (2003). *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*. Barcelona: Bosch.
- BARCELONA LLOP, L. (2006). *El modelo policial español y sus posibles reformas*, Documento de trabajo núm. 103/2006, Madrid: Fundación Alternativas.
- BARCELONA LLOP, L. (2008). "Los derechos colectivos en ámbito de la policía local", en Seminario sobre relaciones colectivas 2008. Documento electrónico. URL http://cemical.diba.ca/es/publicaciones/ficheros/Barcelona_Javier_derechos_colectivos_policia.pdf. Obtenido el 21JUL16. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya.
- BARTOLOMÉ CENZANO, J.C. (2002), *El Orden Público como límite al ejercicio de los derechos y libertades*. Madrid: CEPC.
- BAS I VILAFRANCA, A. (2009), "El autogobierno de Cataluña en seguridad pública: balance y perspectivas del marco competencial (de 1978 a 2006)", en *Activitat Parlamentaria*, núm. 17, Especial Mossos d'Esquadra. Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 39-45.
- BAYLEY, D. H. (1975). "The police and political development in Europe", en TILLY, C. (Ed.) *The formations of national states*, Princeton: Princeton University Press.
- BAYLEY, D. H. (1985). *Patterns of policing. A comparative international analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- BAYLEY, D. H. (1994). *Police for the future*, New York: Oxford University Press.
- BECK, U. (1992). *Risk society, towards a new modernity*. London: Sage.
- BENZO SÁINZ, I. (1992). *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Seguridad Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- BERGALLI, R., (2001), "Globalización y control de la ciudad. Fordismo y disciplina. Posfordismo y control punitivo", en *Revista Catalana de Seguridat Pública*, núm. 8. Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 51-77.
- BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN, J.M. (1995). "Aproximación al concepto de seguridad ciudadana", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, Oñati: IVAP. Pp 737-760.

BOSCH, J.L.C. et al, (2004). "Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre seguridad pública y privada en España", en *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, núm. 39, pp. 105-135. Madrid.

BROSSARD, A., (1983), "Las funciones policiales", en RICO, J.M. (Comp.), *Policía y Sociedad Democrática*, Madrid: Ministerio del Interior-Alianza.

BUZAN, B., WAEVER O. y DE WILDE, J., (1998), *Security: A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

CANO DE LA VEGA, J.F. (1991, 15 de junio). "La Ertzaintza de Leguina", El País. Documento electrónico, Obtenido el 29JUL16. URL: http://elpais.com/diario/1991/06/15/madrid/676985068_850215.html.

CANO DE LA VEGA, J.F. (1993, 15 de abril). "¿Un general?", El País. Documento electrónico. Obtenido el 29JUL16. URL: http://elpais.com/diario/1993/04/15/madrid/734873066_850215.html

CANO DE LA VEGA, J.F. (2005). "Una apuesta política por las Policías Locales: El Proyecto de Seguridad de la Comunidad de Madrid", *Revista Seguridad Local*, núm. 1, Madrid: Euroseguridad Grupo Editorial, pp. 12-22.

CARDIEL OJER, C., (1995), "El modelo policial latino", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 14. Madrid: Ministerio del Interior. pp. 29-34.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L., (1990), "Sobre los conceptos de Orden Público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 27. Oñati: IVAP. págs. 9-25,

CASTEL, R. (2004), *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Manantial.

CASTELLS ARTECHE, J.M., (2000), "Informe sobre el modelo policial del Estado español", en *El modelo policial y sus retos de futuro, Seminario Mollet del Vallés 1997*. Barcelona: Escola de Policia de Catalunya.

COBLER MARTINEZ, E. (2014), "El trabajo de la mujer policía", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 27. Barcelona. Generalitat de Catalunya. pp 106-129.

COLLER, X., (2000), *Estudio de casos*. Madrid: CIS.

CONDE-PUMPIDO FERREIRO, C. (1989), "Violencia social y seguridad ciudadana", en *Revista Poder Judicial*, núm. 8. Madrid: CGPJ. pp. 95-128.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, (1999), *Informe de la Subcomisión creada en el seno de la de Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial*, BOCG, VI Legislatura, Serie D, núm. 526. Madrid: Congreso de los Diputados.

COSIDÓ, I. (2000), *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Papeles de la Fundación, núm. 55, Fundación FAES, Madrid

COSIDÓ, I. (2003a), "La Guardia Civil del 2025", en *El desafío de la seguridad*, Madrid: Fundación FAES.

COSIDÓ, I. (2003b), "Seguridad, bienestar y democracia", en *El desafío de la seguridad*, Madrid: Fundación FAES.

COTARELO GARCIA, R. et al, (1990). *Teoría del Estado y Sistemas Políticos (I), Parte General, Teoría del Estado*. Madrid: UNED.

CURBET HEREU, J. (1983). Los orígenes del aparato policial moderno en España, en RICO, J.M. (Comp.). *Policía y Sociedad Democrática*, Ministerio del Interior-Aianza. Madrid 351.74.(46)316POL

CURBET HEREU, J. (2003). *Una seguridad ilusoria*. Working Papers núm. 214. Barcelona: ICPS-Universidad Autónoma

CURBET HEREU, J. (2006). *La glocalización de la (in)seguridad*. Madrid-La Paz: INAP-Plural Editores

CURBET HEREU, J. (2007). *Conflictos globales-Violencias locales*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

CURBET HEREU, J. (2009). *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: Editorial UOC.

CURBET HEREU, J. (2011). *Un mundo inseguro. La seguridad en la sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial UOC.

DELGADO MORALES, J., (2015). *Identidad psicosocial y género: Mujeres en la Policía Local de la Comunidad de Madrid*. Tesis doctoral, Madrid: UCM.

DOLÓN PAYÁN, A.J., (2005). *Estudio del grado de aplicación de la seguridad integral en las empresas de la Región de Murcia*. Tesis Doctoral. Cartagena: Universidad Politécnica de Cartagena.

DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. et al, (1997), *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*. Madrid: Marcial Pons.

DOMINGUEZ FIGUEIRIDO, J.L. y VIRGILI, X., (2001). "La seguridad y la policía, entre modernidad y posmodernidad", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 6-7, Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 217-254.

EASTON, D., (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrurtu.

EASTON, D., (2001). "Categorías para el análisis sistémico de la política", en BATLLE A., *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

EL PAIS, (1979, 5 de abril). "Pacto PSOE-PCE para lograr ayuntamientos con mayoría de izquierda". Documento electrónico, obtenido el 1 de agosto de 2016, URL: http://elpais.com/diario/1979/04/05/espana/292111208_850215.html

EL PAIS, (1989, 13 de enero). "Ley de Policías Locales". Documento electrónico. Obtenido el 11 de agosto de 2016. URL: http://elpais.com/diario/1989/01/13/madrid/600697460_850215.html

EL PAIS, (2009, 19 de enero). "Un consejero de Aguirre monta un 'servicio secreto' con ex agentes". Documento electrónico. Obtenido el 30 de agosto de 2016. URL: http://elpais.com/diario/2009/01/19/espana/1232319601_850215.html

ELAZAR, D.J., (1998). "Tendencias de desarrollo institucional en España y en el mundo", en AGRANOFF, R. y BAÑÓN, R. (Comps.), *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati. pp. 21-53

ELKIN VELÁSQUEZ, M. (2006), *La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana: Hacia una propuesta operacional*, Grupo transdisciplinario de investigación en ciencias sociales Método, Fundación Método. Bogotá.

FREIXES SANJUAN, T. y REMOTTI CARBONELL, J.C., (1995). La configuración constitucional de la seguridad ciudadana, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, págs. 141-162, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid

FUNDACION TRANSICIÓN ESPAÑOLA, (Sin fecha), *Los Pactos de la Moncloa*, texto íntegro, documento electrónico obtenido el 17/09/2013. Url: <http://www.transicion.org/60hitos/TextoIntegroPactosMoncloa.pdf>, Madrid: Fundación Transición Española.

GARCÍA HERRANZ, R. (1996), La Guardia Civil y las Policías locales, en *Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid.

GARLAND, D., (2005), La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea, Gedisa: Barcelona.

GARRIDO FALLA, F., (1980), Artículo 104, en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid.

GIL MÁRQUEZ, T., (1999) *Modelo policial y forma de Estado en España*, Atelier, Barcelona.

GIL SACRISTÁN, E., (1998), *Los cuerpos y fuerzas de seguridad de las Entidades Locales*. Tesis Doctoral. Madrid: UCM.

GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A. (2004), "A la busca de un modelo público-privado de gestión de la seguridad", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 15. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 11-26.

GÓMEZ DE LA SERNA, P. (2003), "La seguridad ciudadana en España: Diagnóstico y propuestas", en *El desafío de la seguridad*. Madrid: Fundación FAES.

GÓMEZ HERRERO, A. (2006), "La ley catalana del sistema de seguridad pública y el proceso de desarrollo de la policía autonómica", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 17. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 123-154.

GÓMEZ MONTEJANO, A. (2001), "Siglo XX. Último tercio", en VV.AA. *Historia de la Policía Municipal del Madrid. Del siglo XI al siglo XX*, Madrid. Ayuntamiento de Madrid, pp. 257-333.

GUILLÉN LASIERRA, F., (2000), "El sistema de seguridad. Sus dimensiones interior y exterior", en *El modelo policial y sus retos de futuro*, Seminario Mollet del Vallés 1997. Barcelona: Escola de Policia de Catalunya.

HALL, P. y TAYLOR, R. (1996). "Political science and the three new institutionalisms", en *Political studies* (44) 5. Wiley: pp. 936-957.

HERNANDEZ, M. (2005) La contribución de la mujer a los valores de la policía actual, *Revista de Ciencia Policial* núm. 77. Madrid: Instituto de Estudios de la Policía, pp. 39-45.

HERRERO LÓPEZ, R. (2014), "La implementación de las políticas públicas", en PASTOR, G. (Ed.), *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 83-100.

HUESCA GONZALEZ, A. y ORTEGA ALONSO, E., (2007), *La percepción de inseguridad en Madrid*, Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

HURTADO MARTINEZ, M.C., (1999), *La inseguridad ciudadana de la transición española a una sociedad democrática. España (1977-1989)*. Albacete: Universidad de Castilla-La Mancha.

IMMERGUT, E. (1998). "The theoretical core of new institutionalism", en *Politics and society*. 25 (1), Pp. 5-34.

IZU BELLOSO, M., (1988), Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58. Madrid.

IZU BELLOSO, M., (1990), *La Policía Foral de Navarra en el sistema español de seguridad pública*. Tesis Doctoral. Pamplona: Universidad de Navarra.

IZU BELLOSO, M., (1991), "Las policías autonómicas y el modelo policial español", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 5, Madrid: Ministerio del Interior. pp 65-80.

JAIME JIMENEZ, O., (2009), *La seguridad integral: España 2020*, Madrid: Fundación Alternativas.

JANOWITZ, M. (1985), "La organización interna de la institución militar", en BAÑÓN I MARTINEZ, et al (Comps.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza Universidad, pp. 101-139.

JAR COUSELO, G. (1992), "La mujer en la Guardia Civil: Una perspectiva sociológica", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 59, Madrid: CIS, pp. 223-241

JAR COUSELO, G. (1995), *Modelo policial español y policías autónomas*, Madrid: Dykinson.

JAR COUSELO, G. (1999), "El papel de la policía en una sociedad democrática", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 85, Madrid: CIS. pp. 199-220.

JAR COUSELO, G. (2000), *Modelos comparados de policía*, Madrid: Ministerio del Interior-Dykinson.

LAZUÉN ALCÓN, M.P. (1998), *Cuerpos de Policía y seguridad ciudadana en España: Situación actual y perspectivas de futuro*. Madrid: Ministerio del Interior.

LIEDERBACH, J. et al, (2008), "Wilson redux: Another look at Varieties of Police Behavior", en *Police Quarterly, Volume 11, Number 4, Dec-2008*, pp. 447-467, Sage Publications. Documento electrónico. <http://pqx.sagepub.com/content/11/4/447>, consultado el 25/06/2011.

LLEDÓ REAL, P. (2003), *La seguridad ciudadana como condición de la democracia. Un enfoque filosófico*. Tesis Doctoral. Madrid: UAM.

LÓPEZ GARRIDO, D., (1982), *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Barcelona: Crítica.

LÓPEZ GARRIDO, D., (1987), *El aparato policial en España: historia, sociología e ideología*, Barcelona: Ariel.

LÓPEZ-NIETO MALLO, F. (1992), "Seguridad Ciudadana y Orden Público", en *El consultor de los Ayuntamientos*, Madrid.

LÓPEZ SÁNCHEZ, E. (2005), El proceso de institucionalización de la Comunidad de Madrid: ¿un conflicto político-territorial? (1983-1999). Tesis doctoral. UNED.

LÓPEZ SÁNCHEZ, E. y CASAL OUBIÑA, D. (2014), "El nacimiento de la Comunidad de Madrid", en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 31, Madrid. Asamblea de Madrid: pp. 107-127.

LÓPEZ SÁNCHEZ, M. y MARCHAL, N., (2011), *Policía y Seguridad Pública. Manual de intervención policial*, Madrid: Thomson Aranzadi.

LOUBET DEL BAYLE, J.L., (1998), *La Policía*, Madrid: Acento.

LOWNDES, V. (1996), "Varieties os new institutionalism: a critical apraisal", en *Public Administration* (74). Wiley. pp. 181-197

MAGRO SERVET, V., (1998), "La policía autonómica en el marco global de los cuerpos de policía", en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomics*, núm. 25, Valencia: Generalitat Valenciana, pp. 363-375.

MALUQUER DE MOTES, J. (1977), *El socialismo en España*, Barcelona: Crítica.

MANUNTA, G., (1998), *Security: An introduction*, Swindon, Wiltshire: Cranfield University.

MARCH, J.G. y OLSEN, J.P., (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.

MARTÍN FERNÁNDEZ, M., (1990), *La profesión de policía*, Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. L351.74(46)MAR

MARTÍN FERNÁNDEZ, M., (1992), "Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de la policía en España", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 59. Madrid, CIS, pp. 205-222.

MARTÍN FERNÁNDEZ, M., (1994), *Mujeres policía*, Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. L354.32-055.2MAR

MARTINEZ RUIZ, E. y DE PAZZIS PI CORRALES, M. (2004), "Milicia y orden público: crisis en el sistema de seguridad español del siglo XVIII y el Expediente de Reforma", en *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 29, Madrid: UCM, pp. 7-44.

MARTORELL VILLALOBOS, F.X., (2000). "La articulación policial global desde las perspectivas competencial y funcional. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Policía Autonómica. Policía Local", en *El modelo policial y sus retos de futuro*, Seminario Mollet del Vallés 1997, Barcelona: Escola de Policia de Catalunya.

MAYNTZ, R. (1990). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza.

MEDINA ARIZA, J.J., (2013), *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Madrid: Edisofer.

MEYER, J.W. y ROWAN B., (1977), "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", en *American Journal of Sociology*, vol. 83, núm. 2, pp- 340-363, Chicago. University of Chicago Press, documento electrónico url: <http://www.jstor.org/stable/2778293>, obtenido del 05FEB16.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, (2015), Informe de actividad de conferencias sectoriales 2014, Madrid: documento electrónico, obtenido el 02FEB16: [URL http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CONFERENCIAS_SECTORIALES_2014/INFORME_CONF_SECT_2014.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_CONFERENCIAS_SECTORIALES_2014/INFORME_CONF_SECT_2014.pdf)

MONJARDET, D. (2010). *Lo que hace la policía: Sociología de la fuerza pública*. Buenos Aires: Prometeo libros.

MORALES VILLANUEVA, A. (1980), *Las Fuerzas de Orden Público*, Madrid: San Martín.

MORALES VILLANUEVA, A. (1996), La Guardia Civil y las Policías de las Comunidades Autónomas, en *Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid.

MORALES VILLANUEVA, A. (2005), Seguridad Pública y modelo policial, en *Constitución y Seguridad Pública, XV Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid.

MORENA Y DE LA MORENA, L. DE LA, (1987). Los conceptos de Orden Público y de Seguridad Ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las Policías Autonómica y Municipal, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 234, págs. 289-313, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

NORMANDEAU, A., (1995), Una visión de la policía, en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 13, pp 53-62, Ministerio del Interior. Madrid.

OCQUETEAU, F., (2001). "El impacto de la investigación en materia de policía en la toma de decisiones políticas", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 8, Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 107-112.

OLIAS DE LIMA GETE, B. (2006). *Manual de organización administrativa del Estado*, Madrid: Síntesis.

PADOVAN, D., (2001). "Indicadores de seguridad en el medio urbano", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 8. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 145-162.

PALACIOS CEREZALES, D., (2009). Las voces de la policía durante la II República, versión provisional núm. 2, Documento electrónico, obtenido el 16/09/2013, http://eprints.ucm.es/8625/1/Polic%C3%ADa_rep%C3%BAblica_v2.pdf, UCM, Madrid

PALAU MARGINET, A., (2000). "Análisis y evolución de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra", en *El modelo policial y sus retos de futuro, Seminario Mollet del Vallés 1997*. Barcelona: Escola de Policia de Catalunya.

PALAU MARGINET, A. (2009), "Proceso legislativo de definición y desarrollo de la Policía de Cataluña", en *Activitat Parlamentaria*, núm. 17 Especial Mossos d'Esquadra. Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 31-38.

PARADA VAZQUEZ, R. (1996), "Seguridad y policía en la Constitución Española", en *Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid.

PASTOR ALBALADEJO, G., (2010), *La administración electoral española*, Tesis doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

PASTOR ALBALADEJO, G., (2011), *Calidad de la democracia y administración electoral*. Madrid: Congreso de los Diputados.

PETERS, B.G., (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.

PIRENNE, H., (1980), *Las ciudades en la Edad Media*, Alianza, Madrid.

POWELL, W.W. y DIMAGGIO, P.J., (Comps.), (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Universidad Autónoma de México, México.

RALDÚA MARTÍN, E. V., (1996), Cambios en la imagen pública de la policía (1980-1995) y situación actual, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 74, págs. 327-341, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

RAMIO, C. y SALVADOR M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIBOD.

RECASENS I BRUNET, A., (1996), "La seguridad y el modelo policial español", en *Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid.

RECASENS I BRUNET, A., (2000). "Las Policías en Cataluña. La policía integral y su conexión con el resto de policías", en *El modelo policial y sus retos de futuro, Seminario Mollet del Vallés 1997*, Barcelona: Escola de Policia de Catalunya.

RECASENS I BRUNET, A. (2001). "Algunas reflexiones sobre la seguridad: respuestas complejas para sociedades complejas", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 8, Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 11-16.

RECASENS I BRUNET, A., (2002), "Políticas de seguridad y prevención en el Estado español", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 11. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 151-175

RECASENS I BRUNET, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atelier.

REGUILLO, R., (2000), "La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas", en ROTKER, S. y GOLDMAN, K. (Eds.), *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva sociedad.

REISS, A. J. Jr. (1998). "Policía y sociedad en el siglo XXI", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 19. Madrid: Ministerio del Interior. pp. 199-208.

RICO, J.M., (1983), "Sistemas comparados de Policía", en RICO J.M. (Comp.) *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Ministerio del Interior-Alianza.

RISQUES CORBELLA, M., (2003), "Una reflexión sobre la policía durante la Segunda República", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 12. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 71-96.

RHODES, R., (1997), "El institucionalismo", en MARSH, D. y STOCKER, G. (Eds.), *Teorías y métodos de la Ciencia Política*, Alianza, Madrid: pp. 53-67.

ROBERT, P., (2001), "El ciudadano, el delito y el Estado, recomposiciones recientes de los problemas y las políticas de seguridad", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 8. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 235-250

RODRIGUEZ GONZALEZ, J.A., (1990) "Seguridad Pública: Concepto y coste económico", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 4, Madrid: Ministerio del Interior pp 87-95.

RODRIGUEZ MONTOYA, J.M. (2012). "Relaciones intergubernamentales en seguridad: Cataluña, 2004-2011", en BAÑÓN, R., TAMBOLEO, R. y SANCHEZ, G. (Dirs.), *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez*. Madrid: ICCA.

RODRIGUEZ MONTOYA, J.M. (2013). "El modelo de seguridad ciudadana de la Comunidad de Madrid", en BAÑÓN, R. y TAMBOLEO, R. (Dirs.), *Gestión de la escasez*. Madrid: GOGEP Complutense.

RODRÍGUEZ MONTOYA, J.M. (2014). "Las políticas públicas de seguridad ciudadana. El caso del Proyecto de Seguridad de la Comunidad de Madrid", en PASTOR, G. (Coord.), *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

RUANO DE LA FUENTE, J.M. (2014), La política local de seguridad en las grandes ciudades: El caso de la transformación de la policía municipal de Madrid, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol.1, núm. 2, pp. 139-157.

RUBIO LLORENTE, F. (1989), El Bloque de constitucionalidad, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 7, septiembre-diciembre 1989, pp. 9-37. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

SABINO, C.A., (1996), El proceso de investigación, El cid editor: Medellín.

SCOTT, W.R. (1995). *Institutions and organizations*. London: Sage.

SEIVANE GARCIA, P., (1991), El modelo policial español, en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 5, pp 53-64, Ministerio del Interior. Madrid.

SEIVANE GARCIA, P., (1996), Coste y financiación de la seguridad en España, en *Seguridad y Estado Autonómico, VII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid. (pp. 427-455).

SOLORES ARROYTA, J.A., (1995), La policía y la seguridad pública como campos de estudio de la sociología y otras ciencias sociales, en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 13, pp 75-88, Ministerio del Interior. Madrid.

SOLSONA I SANCHO, J. M. (2003). "La función policial de acuerdo con el modelo de Estado", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 12. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 31-34.

SUBIRATS, J. y GOMÁ, R., (1998), Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España, en GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (Coords.), *Políticas públicas en España*, Ariel, Barcelona

SUBIRATS, J., KNOPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F., (2012) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel: Barcelona. L35.07 ANA

TANEVA, I. (2000), "El papel del Consejo de Europa en el ámbito del delito y de la seguridad ciudadana", en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 6-7. Barcelona: Generalitat de Catalunya. pp. 55-61.

THOENIG, J.C. (2003), "Institutional theories and public institution: traditions and appropriateness", en PETERS, G. y PIERRE J. *Handbook of public administration*, London: Sage Publications.

THOMÉ, H.I. y TORRENTE ROBLES, D. (2003), *Cultura de la seguridad ciudadana en España*. Serie Opiniones y Actitudes núm. 44. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

TORRENTE ROBLES, D. (1992), Investigando a la policía, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 59, págs. 289-300, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

TORRENTE ROBLES, D. (1997), *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, Universidad de Barcelona: Barcelona.

TORRENTE ROBLES, D. (1999), Prevención del delito y futuro de la policía, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Núm. 85, págs. 85-94, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

TORRES DEL MORAL, A. (2005), *Libertades públicas y fuerzas de seguridad*, en *Constitución y Seguridad, XV Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid.

TOVAL MARTÍN, L., (2007), "Sistema de seguridad español y modelos policiales comparados", en COLLADO MEDINA, J., (Coord.), *Elementos básicos de investigación criminal*. Madrid: IUGGM-UNED, pp. 21-42,

UNIÓ GRACIA, J., (2003), La cuestión de la subsidiariedad de la policía respecto a los otros servicios públicos, en *Revista Catalana de Seguridad Pública*, núm. 12, pp. 35-38. Barcelona.

VARGAS HERNANDEZ, J.G., (2008), Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo, en *Revista de Ciencia Administrativa* núm. 1. Xalapa: Universidad Veracruzana. Documento electrónico, consultado el 02/FEB/15, URL: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>.

VERGARA R., (1993), Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo, en *Perfiles Latinoamericanos* núm. 3. México: FLACSO, pp. 119-144.

VV.AA., (2001), *Historia de la Policía Municipal de Madrid. Del siglo XI al siglo XX*, Madrid: Ayuntamiento de Madrid.

WILSON, J.Q., (1968). "Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities". New York: Atheneum.

WILSON, J. Q. y KELLING, G.L., (1982), *Broken windows: The Police and neighborhood safety*, en The Atlantic, number March 1982. Documento electrónico, en Manhattan Institute for Policy Research. New York. url:www.manhattan-institute.org, obtenido el 30/04/2011.

WILSON, J. Q., (1983), *Thinking about crime*. New York: Basis Books.

ZULOAGA LOJO, L. (2014), *El Espejismo de la seguridad ciudadana*. Madrid: Los libros de la catarata.

ZURBRIGGEN, C. (2006). "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp.- 67-83.